



AUDITORIA INTERNA

Evaluación de Control Interno en la Unidad de
Servicios Generales – Área de Edificaciones,
Programa Construcciones y Remodelaciones

16 de junio, 2017

Contenido

I.	RESUMEN EJECUTIVO	3
II.	INTRODUCCIÓN	4
III.	RESULTADOS DEL ESTUDIO	6
IV.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	37

I. RESUMEN EJECUTIVO

Hemos realizado el presente estudio sobre la evaluación de Control Interno en la Unidad de Servicios Generales – Área de Edificaciones, Programa Construcciones y Remodelaciones.

Este estudio forma parte de los trabajos a ser desarrollados durante el año 2017 según el programa de trabajo de la Auditoría Interna atendiendo lo dispuesto en el Artículo 22 de la Ley General de Control Interno N°8292 en cuanto a que compete a la Auditoría Interna realizar auditorías o estudios especiales semestralmente, en relación con los fondos públicos sujetos a su competencia institucional. El estudio se realizó en los meses de enero a abril del presente año.

El Jerarca y el Titular Subordinado son responsables de establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de Control Interno Institucional; y la Administración Activa es responsable de realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento, de acuerdo con lo que establece la referida Ley. Nuestra responsabilidad consiste en contribuir con el logro de los objetivos institucionales, mediante la práctica de un enfoque sistémico y profesional para evaluar y mejorar la efectividad de la administración del riesgo, del control y de los procesos de dirección en las entidades.

El presente estudio fue realizado de acuerdo con el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, emitidas por la Contraloría General de la República¹ en adelante – CGR-. Nuestra consideración sobre el Control Interno se basa en el examen de pruebas selectivas y no necesariamente revela todos los asuntos que podrían constituir deficiencias significativas, lo anterior debido a las limitaciones inherentes a cualquier estructura de Control Interno cuyo objetivo es suministrar una **seguridad razonable**, pero no absoluta, de que la actuación del Jerarca y la Administración se ejecuta conforme al marco legal, técnico y a las sanas prácticas.

¹ R-DC-64-2014. Aprobado mediante Resolución del Despacho de la Contralora General de la República el 11-08-2014. Publicada en La Gaceta No. 184 del 25 de setiembre, 2014.

II. INTRODUCCIÓN

Antecedentes

El Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica fue fundado en el año 1865, y a partir de la promulgación de la Ley Reguladora del Mercado de Seguros - Ley No. 8653² pasa a ser un órgano de desconcentración máxima adscrito al Instituto Nacional de Seguros -INS-. En la actualidad está conformado por la Dirección General que tiene a su cargo la Dirección Operativa y la Dirección Administrativa, este último tiene bajo su responsabilidad la Unidad de Recursos Humanos, Unidad de Proveeduría, Unidad de Mantenimiento Vehicular, Unidad de Servicios Financieros y la Unidad de Servicios Generales – Área de Edificaciones, Programa Construcciones y Remodelaciones.

Objetivo General del estudio

Evaluar la razonabilidad de la gestión, debida diligencia y Control Interno, en torno a las funciones que desempeña el Área de Edificaciones, Programa Construcciones y Remodelaciones, en temas tales como planeación, ejecución, control y monitoreo de los proyectos de obra.

Todo con el fin de proteger y conservar el patrimonio público, contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal. Lo anterior a la luz de los principios de economicidad, control (los recursos se hayan utilizado según los fines solicitados), precisión, exactitud y equilibrio y de conformidad con el marco normativo correspondiente.

Determinar aspectos relativos al riesgo y control interno del proceso del Área de Edificaciones – Programa Construcciones y Remodelaciones y el cumplimiento de la Normativa aplicable.

Alcance y Limitaciones

Alcance:

Revisar que en el Área de Edificaciones – Programa Construcciones y Remodelaciones, se haya cumplido con las Leyes, Reglamentos, y normativa establecida por la Contraloría General de la República y el Benemérito Cuerpo de Bomberos en las siguientes construcciones – remodelaciones:

- *2015CD-000004-UP, "Acondicionamiento de edificio para Estación de Bomberos provisional de Huacas, Guanacaste" en adelante Proyecto Huacas – Guanacaste.*
- *2016PR-000001-UP, "Acondicionamiento de edificio para Estación de Bomberos de Montes de Oro, remodelación del área de programadores e instalación de cubierta de techo en el área de los generadores eléctricos en el edificio del Centro de Operaciones de Bomberos" en adelante Proyecto Montes de Oro – Miramar.*

² Publicada en el Alcance N° 30 A La Gaceta 152 del 7 de Agosto del 2008. Artículo 53 Modificación de la Ley No. 8228 Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica

Limitaciones: N/A

Normas de auditoría y otras

Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público³.

Normas de Control Interno para el Sector Público⁴.

Ley de Contratación Administrativa⁵ y su Reglamento⁶.

Reglamento Interno de Contratos Administrativos.⁷

Reglamento Especial de la Bitácora para el Control de Obras.⁸

Disposiciones para la conformación del Expediente en todo procedimiento de Contratación Administrativa.⁹

Disposiciones para la gestión de las garantías rendidas en los procesos de Contratación Administrativa¹⁰

Instructivo para la Elaboración de Documentación en el BCBCR.¹¹

Marco jurídico para la comunicación y trámite del informe

El presente informe se rige por lo dispuesto en los artículos 36, 37 y 38 de la Ley General de Control Interno.

Las recomendaciones del presente informe deben tramitarse de conformidad con las disposiciones de los artículos 36, 37 y 38 de la Ley General de Control Interno, las cuales se transcriben literalmente para garantizar su adecuada comprensión y acatamiento.	
<p>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:</p> <p>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 alternativas para los hallazgos detectados.</p> <p>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 alternativas 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 alternativas 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.</p> <p>c. El acto en firme será dado a conocer a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente, para el trámite que proceda.</p>	<p>Artículo 37.-Informes dirigidos al jerarca.</p> <p>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 alternativas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente.</p> <p>Artículo 38.-Planteamiento de conflictos ante la Contraloría General de la República.</p> <p>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.</p>

³ R-DC-64-2014. Aprobado mediante Resolución del Despacho de la Contraloría General de la República el 11-08-2014. Publicada en La Gaceta No. 184 del 25 de setiembre, 2014.

⁴ N-2-2009-CO-DFOE. Aprobados mediante Resolución del Despacho de la Contraloría General de la República N° R-CO-9-2009 del 26 de enero, 2009. Publicado en La Gaceta N° 26 del 6 de febrero, 2009.

⁵ Publicada en el Alcance No.20 de La Gaceta 110 del 08 de junio de 1995.

⁶ Publicada en La Gaceta 210 del 02 de noviembre de 1996.

⁷ Aprobado por el Consejo Directivo en su versión 10, mediante el acuerdo XIII, Sesión No102 del 28-04-2016.

⁸ Aprobado por la Junta Directiva General del Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica en sesión No 49-G.E. del 18 de octubre de 1988.

⁹ Aprobado mediante oficio CBCR-014851-2013-DGB-00310 del 15-05-2013.

¹⁰ Aprobadas por la Dirección General de Bomberos mediante oficio CBCR-010773-2012-DGB-00223 del 30-03-2012.

¹¹ Aprobado por la Dirección General mediante oficio CBCR-024282-2014-DGB-00559 del 13-08-2014.

III. RESULTADOS DEL ESTUDIO

El Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, dentro de su estructura ha mantenido a un Director Administrativo, quien tiene bajo su responsabilidad la supervisión de la Unidad de Servicios Generales, Área de Edificaciones – Programa de Construcciones y Remodelaciones.

Mediante oficio CBCR-005634-2016-DGB-00207 del 01-03-2016 la Dirección General comunicó que el Consejo Directivo mediante Acuerdo VI, de la Sesión 0099, del 28-01-2016 acordó modificar la estructura de la Unidad de Servicios Generales, de tal modo que se unificó las áreas de Mantenimiento de Edificios y Proyectos Constructivos en una nueva denominada Área de Edificaciones, la cual tendría dentro de sus funciones:

- Construcción de nuevas edificaciones.
- Valoración de terrenos.
- Remodelaciones de pequeña, mediana y gran escala.
- Atención del mantenimiento preventivo y correctivo de la totalidad de las edificaciones.

Por lo anterior, conviene indicar que la Unidad de Servicios Generales quedó conformada por las áreas de: Servicios Logísticos, Aprovisionamiento y Edificaciones, tal y como se detalla en el siguiente Organigrama:



Posteriormente, la Dirección Administrativa mediante oficio CBCR-034316-2016-DAB-01308 del 15-11-2016 comunicó la estructura organizativa de la Unidad de Servicios Generales, siendo que el Área de Edificaciones contempla 3 programas a saber: Cuadrilla Mantenimiento; Técnicos Mantenimiento Preventivo y Correctivo; y Construcciones y Remodelaciones.

El Programa de Construcciones y Remodelaciones brinda atención a la construcción de nuevas Estaciones de Bomberos y sedes técnicas-administrativas, acondicionamiento de las edificaciones (remodelaciones de alta escala). Dentro de las

funciones realizadas por el Área se encuentra el diseño, definición de criterios técnicos, aspectos de control y supervisión de la construcción de edificaciones del Cuerpo de Bomberos; asimismo, la logística complementaria al aseguramiento de la calidad en la construcción, evaluación técnica de edificaciones y terrenos, entre otras.

Seguidamente se presentan los hallazgos obtenidos de la revisión efectuada en el Área de Edificaciones – Programa Construcciones y Remodelaciones.

ASPECTOS GENERALES:

1. Análisis de Riesgos, Análisis del Sistema de Control Interno.

Mediante oficio CBCR-019140-2014-DGB-00410 del 24-06-2014, la Dirección General comunicó oficialmente el *“Establecimiento del Sistema Específico de Valoración de Riesgos en el Cuerpo de Bomberos”*

El estudio desarrollado por la Auditoría Interna inició en el mes de enero del año 2017, por lo que relacionado con este tema, se lograron detectar, en forma general, los siguientes riesgos en el Área de Edificaciones, Programa Construcciones y Remodelaciones.

1. **Riesgo de proceso:** Posibilidad de errores en el manejo y administración de los procesos bajo la responsabilidad del Área, tales como el procesamiento y control de los documentos en los expedientes, custodia de bitácoras.
2. **Riesgo financiero:** Posibilidad de errores por parte de los funcionarios del Área en la autorización para el pago de avances de obra.
3. **Riesgo de recurso humano:** Posibilidad de errores por parte de los funcionarios del Área, ya sea en la administración, aplicación de procedimientos, procesos, manejo de equipos, coordinación con diferentes Unidades usuarias, manejo y custodia de documentos.
4. **Riesgo de Tecnología de Información (TI):** Posibilidad de problemas con el uso de los sistemas de información, en lo que aplique.
5. **Riesgo estratégico:** Posibilidad de que el área no aplique los procedimientos oficiales.
6. **Riesgo Legal:** Posibilidad de no cumplir con la normativa vigente, establecida por el Gobierno Central, la Contraloría General de la República, Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos y el Benemérito Cuerpo de Bomberos.

ASPECTOS ESPECIFICOS:

2. Procedimientos oficializados:

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, establecen:

“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.”

“4.2 Requisitos de las Actividades de control, se refiere en el punto e. Documentación. Las actividades de control deben documentarse mediante la 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”.

“5.6.3 Utilidad La información debe poseer características que la hagan útil para los distintos usuarios, en términos de pertinencia, relevancia, suficiencia y presentación adecuada, de conformidad con las necesidades específicas de cada destinatario.”

2.1 El Área de Edificaciones, Programa Construcciones y Remodelaciones tiene oficializados 10 procedimientos¹²:

2.1.1 Observaciones Generales de acuerdo con el *“Instructivo para la Elaboración de Documentación en el BCBCR”*¹³

2.1.1.1 Procedimientos oficiales: Según informó el Encargado del área de Edificaciones a esta Auditoría Interna, los procedimientos oficiales no están siendo de aplicabilidad, ya que cuando asumió dicho puesto, no se dio a la tarea de revisarlos, pues era prioridad poner en ejecución las tareas asignadas, adicional a que los procedimientos habían sido diseñados por el anterior Encargado del área y algunos correspondían propiamente al Área de Mantenimiento y otros al de Construcciones. Hacia finales del año 2016 se realizó una revisión como parte de la confección del Plan de Continuidad Operativa liderado por la Unidad de Planificación, y se identificó la necesidad de eliminar algunos procedimientos y actualizar otros, por lo que actualmente se encuentran

¹² De acuerdo con las “Disposiciones para la Aprobación de Documentación Oficial del Ordenamiento Administrativo en el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica” aprobado mediante oficio CBCR-018045-2013-DGB-00377 del 11-06-2013.

¹³ Aprobado por la Dirección General mediante oficio CBCR-024282-2014-DGB-00559 del 13-08-2014

en ese proceso. Indicó que es consiente que se deben actualizar lo más pronto posible de acuerdo con las funciones que actualmente se designan, con el fin de dar cumplimiento a lo normado en este tema lo más pronto posible.

Asimismo, la Administración Superior mediante oficio CBCR-000574-2016-DGB-00012 del 06-01-2016, aprobó la “Metodología Institucional de Proyectos” como una herramienta *“con el objetivo de enfocar todos los proyectos institucionales de la misma forma, independientemente de la naturaleza de éstos dentro de la organización”* [Ver **Punto 7** en este mismo informe], razón por lo cual, se considera oportuno efectuar una revisión de los procedimientos versus este documento, para ajustar y actualizar lo que se estime conveniente, de manera tal que exista congruencia entre ambas normativas.

Ver **Recomendación No.1 inciso a).**

2.1.1.2 Página Web: Mediante Oficio CBCR-010764-2017-DGB-00408 del 30-03-2017 la Dirección General recordó que: *“Bomberos Inside, herramienta oficial para la publicación de documentación para el personal del Cuerpo de Bomberos”*, por lo que esta Auditoría accedió la página Web *“Bomberos Inside”*, y se observó que en “Dirección Administrativa > Servicios Generales > Disposiciones y Procedimientos”; únicamente se encuentra publicado un procedimiento del Área de Edificaciones – Programa Construcciones y Remodelaciones, específicamente *“Apoyo técnico en materia de construcción a dependencias internas o entes externos” Versión: 01*, siendo que además éste se encuentra desactualizado, ya que la versión vigente es la número 02.

Ver **Recomendación No.1 inciso a).**

2.1.1.3 Encabezado: En todos los procedimientos se indica que la versión que se encuentra vigente es la No.2; sin embargo, en los espacios destinados para anotar el número de oficio y fecha de aprobación, se muestran datos respectivos a la versión No.1, por lo cual se debe actualizar ese dato con la información que corresponda a la versión que rige actualmente

Ver **Recomendación No.1 inciso c)**

2.1.1.4 Competencia de Aprobación: A excepción del procedimiento *“Gestión de Contratación Administrativa en la Unidad de Servicios Generales”*, el detalle que se indica en el apartado *“Competencia de aprobación”* de todos los procedimientos del Programa Construcciones y Remodelaciones, no corresponde. En el *Instructivo para la Elaboración de Documentación en el BCBCR* en el apartado de “definiciones” no se brinda un detalle al respecto, no obstante, según se ha estado aplicando en las otras dependencias institucionales, debe señalarse “quién es el funcionario responsable por aprobar, reformar, modificar o actualizar el

contenido del instructivo o procedimiento”; no obstante, en la mayoría de procedimientos se han señalado otros aspectos no coincidentes con lo anterior. Por ejemplo, en el procedimiento “Supervisión de la Construcción de Proyectos” en dicho apartado se indicó, entre otros aspectos, lo siguiente: *“El principal instrumento es la visita de campo a la obra en construcción, durante las cuales se obtiene información de las condiciones técnicas de la edificación, entre otros aspectos.”*

Ver **Recomendación No.1 inciso b)**

2.1.1.5 Responsabilidades: En este apartado se debe definir *“las personas responsables de realizar actividades generales, principalmente de control y supervisión, con respecto a las indicaciones de la normativa”*

Se observó algunos casos en los cuales en dicho apartado se detallaba una mayor cantidad de responsabilidades que responsables indicados en los pasos del procedimiento por ejecutarlas. Ejemplos: El procedimiento *“Evaluación Técnica de Terrenos”* en donde se citan 3 responsabilidades y en los pasos del procedimiento solo se indican 2 responsables. En los procedimientos *“Trámite de avances de pago en procesos constructivos”* y *“Apoyo Técnico en materia de construcción a dependencias internas o entes externos”* se detallan tres o más responsabilidades en las cuales dos de ellas corresponden a un mismo funcionario responsable por su ejecución, por lo que se estima conveniente unificarlas.

Asimismo se detallan Unidades o Áreas responsables, tales como Área de Proyectos Constructivos, Área de Contabilidad, Unidad de Proveeduría; lo cual contraviene las sanas prácticas en la aplicación de procesos, de tal forma que se establezca una delimitación de responsabilidades por cada funcionario que las ejecuta, por ejemplo: *“Encargado del área de Proyectos Constructivos”*.

Por otra parte, en el apartado de “Responsabilidades” del procedimiento *“Generación de proyectos de construcción”* se anota el detalle de la responsabilidad pero no se le asigna a ningún funcionario por su ejecución.

Ver **Recomendación No.1 inciso b)**

2.1.1.6 Documentación: En la mayoría de los procedimientos se describen pasos en los cuales se debería indicar dónde se archivan los documentos para su posterior localización. No obstante, se observó algunos pasos en donde señala qué tipo de documento se confecciona pero se obvió este aspecto. Ejemplo: Paso 10 del procedimiento *“Apoyo Técnico en materia de construcción a dependencias internas o entes externos”* se indica: *“Realizar las recomendaciones técnicas del caso y emitir el informe respectivo con el Vb del encargado del Área o de la Unidad.”*

Ver **Recomendación No.1 inciso b)**

2.1.2 Observaciones Específicas:

2.1.2.1 En los documentos "*Reporte Mensual de Obras por capitalizar*" y "*Apoyo Técnico en materia de construcción a dependencias internas o entes externos*" no queda claro si se refieren a procedimientos o instructivos, ya que fueron codificados con el número "3" para el tipo de documento, o sea, un "instructivo" y en la prosa del documento se cita la palabra "procedimiento". Adicionalmente, ambos documentos contemplan todos los apartados propios de un procedimiento.

Ver **Recomendación No.1 inciso e).**

2.1.2.2 El nombre anotado en el encabezado de la primera hoja del procedimiento "*Evaluación Técnica de Estaciones*" difiere con el título asignado en el contenido del documento, por lo que se debe uniformar dicho aspecto.

Ver **Recomendación No.1 inciso f).**

2.1.2.3 Según oficio CBCR-017625-2015-SGB-00639 del 06-07-15 se aprobó el procedimiento "*Supervisión de la Construcción de Edificaciones del Cuerpo de Bomberos*"; no obstante, el nombre asignado tanto en el encabezado como en la prosa del procedimiento fue "*Supervisión de la Construcción de Proyectos*" por lo que se debe estandarizar según lo aprobado.

Ver **Recomendación No. 1, inciso f.**

2.1.2.4 De acuerdo con el "*Instructivo para la elaboración de documentos*" debe quedar claro en la redacción de los procedimientos aspectos importantes tales como el "*qué*", "*cómo*", "*quién*", "*cuándo*", "*dónde*" y "*en qué casos se pueden hacer las cosas*"; no obstante, en algunos procedimientos se anotan instrucciones que tienden a confundir o se omiten controles o explicaciones que podrían desmejorar la comprensión del proceso. Ejemplos de lo anterior se indican a continuación:

2.1.2.4.1 En el paso 4 del Procedimiento "*Generación de Proyectos de Construcción*" se indica "*Elaborar los términos de referencia como propuesta para el proyecto de construcción*" pero no se aclara a cuáles términos de referencia se refiere. En el paso 7" se indica "*Realizar la logística general relacionada a los requerimientos preliminares de la obra*" pero no se anota qué involucra esta logística general.

2.1.2.4.2. En el procedimiento "*Evaluación Técnica de Estaciones*", paso 4 se indica "*Caracterizar la condición física de la estación mediante la clasificación de los elementos principales de la estación según su estado*" no se señala si se utiliza algún parámetro o formulario para la clasificación. En el paso 9: "*Generar una matriz de datos*

sencilla y práctica, con los principales elementos", no se indica si la matriz se confecciona en físico o digital y si existe una plantilla de esa matriz estandarizada.

2.1.2.4.3. En el procedimiento "Logística complementaria al aseguramiento de la calidad de la construcción" se anota en el paso 6: "Evaluar la efectividad del proceso aplicado, con base en la información recolectada en el seguimiento", pero no señala cómo se evalúa o bien si se utiliza algún formulario estándar. En el paso 1 "Sub-Proceso B. Control de Calidad" se indica: "Definir la periodicidad del seguimiento (supervisión) en los procesos constructivos críticos." No señala cómo ni dónde se define la periodicidad del seguimiento ni bajo qué parámetros se determina como proceso crítico

2.1.2.4.2 En el paso 2 del procedimiento "Evaluación Técnica de Terrenos" señala "Levantamiento de información. Tomar en cuenta como referencia el anexo"; así como paso 5 se indica "Capturar información en sitio, respecto a la lista de verificación"; pero en ambos casos no se indican los nombres de los documentos ni se adjuntan al procedimiento

Ver **Recomendación No. 1, inciso a.**

3. De la documentación previa al inicio del proyecto:

La "Ley de Construcciones" No. 833 del 02-11-1949¹⁴, en su artículo 74 dispone:

"Artículo 74.- Licencias. Toda obra relacionada con la construcción, que se ejecute en las poblaciones de la República, sea de carácter permanente o provisional, deberá ejecutarse con licencia de la Municipalidad correspondiente.

El Manual de Normas de Control Interno para el Sector Público, en el Capítulo IV, establece:

"4.4.1 Documentación y registro de la gestión institucional..." [mencionado anteriormente]

El Reglamento Especial de la Bitácora para el Control de Obras, en el Capítulo IV "De la Finalización de la Bitácora para el Control de Obras", establece:

"Artículo 18.- El Profesional Responsable en su primera visita de inspección deberá de anotar en La Bitácora para el Control de Obras, el número de permiso de construcción de la Municipalidad."

¹⁴ Reformada mediante la Ley 1714 del 09-12-1953 en su artículo 83.

3.1 Contrato entre las partes involucradas:

Según se documentó en el expediente de ejecución de obras del proyecto Huacas-Guanacaste, el Cuerpo de Bomberos firmó con Reserva Conchal S.A. el 28-10-16 un "Contrato de Préstamo Gratuito de Terreno" por 525 metros cuadrados de la finca del Partido de Guanacaste, inscrita bajo el Folio Real matrícula número 5-013570-000 sita en el Cantón de Santa Cruz, Distrito Cabo Velas. Se observó que el convenio fue suscrito con fecha posterior al recibo definitivo de la obra, específicamente 113 días.

Es importante considerar que aún y cuando exista un consentimiento de voluntades previo por el provecho y obligaciones que les compete a ambas partes, en aras de mantener las buenas prácticas de control interno y brindar seguridad a los términos de los convenios preestablecidos, es recomendable que estos contratos queden finiquitados y documentados previo al inicio de la obra y de esta manera se aminore el riesgo por cláusulas no consensuadas estipuladas en un contrato que se tramite posterior a la ejecución del proyecto.

Ver **Recomendación No.2 inciso a)**

3.2 Permiso de Construcción:

Toda construcción, ampliación o remodelación de obras residenciales, comercios o industrias debe contar de previo con una licencia municipal que apruebe dicho proyecto según lo normado al respecto en la Ley de Construcciones. No obstante, según se observó en el proyecto de Huacas-Guanacaste:

- El permiso de construcción fue emitido el 04-08-2016 fecha posterior a la recepción definitiva -07-07-2016-.
- No se realizó la respectiva anotación en la bitácora de obra tal y como lo estipula el Reglamento Especial de la Bitácora para el Control de Obras del CFIA. [Ver **Punto 5.3** en este mismo informe]

Sobre el particular se realizó la consulta al Ingeniero institucional a cargo de la supervisión de la obra, quien indicó que extraoficialmente se recibió el aval municipal para iniciar el acondicionamiento del edificio para la Estación, en razón de que la propietaria del bien inmueble debía estar al día con los impuestos municipales para obtener oportunamente el permiso, situación que no se concretó hasta en fecha posterior a la conclusión del proyecto, circunstancia que no estaba en manos de esta Institución resolver. Ver **Recomendaciones No.2 inciso b) y No.6 inciso a.3.**

4. De los requisitos que deben mantenerse vigentes durante la ejecución del proyecto:

El Artículo 40 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa señala:

“Artículo 40.- Garantía de cumplimiento. La garantía de cumplimiento respalda la correcta ejecución del contrato, conforme la normativa vigente. “El adjudicatario se entiende obligado a asegurar el contrato dentro del plazo indicado en el cartel, o en su defecto dentro de los diez días hábiles siguientes a la firmeza de la adjudicación; salvo los casos en los que se requiera formalización contractual...”

...

Es una obligación del contratista mantener vigente la garantía de cumplimiento mientras no se haya recibido el objeto del contrato...”

El Capítulo Tercero – Servicios, del Reglamento Interno de Contratos Administrativos, en relación con este tema, indica:

“Artículo 32.- Responsabilidad de las unidades usuarias sobre la recepción de servicios. Es responsabilidad de cada unidad usuaria:

....

Durante la ejecución de los contratos, la unidad usuaria velará porque los adjudicatarios mantengan vigentes las pólizas de seguros requeridas, las garantías de cumplimiento correspondientes, así mismo, que realicen oportunamente el pago de las cuotas patronales ante la CCSS y de Riesgos del Trabajo, solicitando para ello los comprobantes respectivos.

En caso de incumplimiento por parte del adjudicatario, la Unidad usuaria comunicará a éste último por escrito, con copia al Unidad de Proveeduría, su obligación de cumplir con la vigencia y continuidad de los referidos documentos.

d) Si el incumplimiento persiste le corresponderá también solicitar a la Unidad de Proveeduría que gestione el procedimiento de rescisión, resolución del contrato o el proceso que corresponda.

Las **“DISPOSICIONES PARA LA GESTIÓN DE LAS GARANTÍAS RENDIDAS EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA”¹⁵**, en el cual en su Artículo 12, se estipula:

“Artículo 12. Control y seguimiento de las garantías de cumplimiento. El Área de Control de Gestión de la Proveeduría será la dependencia encargada de vigilar que las garantías de cumplimiento se mantengan vigentes y con su monto actualizado, durante todo el plazo de vigencia del contrato. Deberá comunicar a los adjudicatarios su deber de prorrogar la vigencia y actualizar su monto cada vez que esto se requiera.”

El cartel en el capítulo II – Aspectos formales, V. Requisitos Formales del Adjudicatario:

“6. “Es deber de todo patrono presentar durante el período de formalización, una constancia emitida por el Departamento de Riesgos del Trabajo de la Aseguradora de su preferencia de las condiciones y estado de la póliza de

¹⁵ Aprobadas por la Dirección General de Bomberos mediante oficio CBCR-010773-2012-DGB-00223 del 30-03-2012

Riesgos del Trabajo en la que se indique la vigencia, el estado, tarifa, monto asegurado, prima y que se valide que la actividad económica para la cual fue suscrita corresponde a la actividad económica para la cual está siendo adjudicada en cada concurso. Para este fin, el Departamento de Riesgos del Trabajo o Sede emitirá un documento en que se señalen, entre otros, los datos que se indican: número de contrato o licitación, nombre del servicio a contratar o bien a comprar, monto de la adjudicación, período de la contratación, nombre del Adjudicatario, número de Cédula del Adjudicatario.”

4-1 Garantía de cumplimiento:

4.1.1 En el Proyecto Huacas – Guanacaste, el adjudicatario rindió garantía de cumplimiento con fecha de vigencia del 20-10-2015 hasta el 18-03-2016 por la suma de ¢2.434.250.00. En razón de que el "Acta de recibo definitivo" tiene fecha 07-07-2016, se verifica la renovación correspondiente, siendo que se efectuó hasta el 06-04-2016 y con vencimiento al 06-09-2016. Se efectuó la consulta verbal a la encargada del control de garantías en la Unidad de Proveeduría sobre el atraso en la renovación, quien manifestó que producto de una depuración realizada en la Unidad de Proveeduría de las garantías que respaldan la ejecución de contratos, la Unidad de Servicios Generales mediante oficio CBCR-001218-2016-SGB-00030 del 14-01-2016 remitió la plantilla de los contratos que se encontraban en estado "Contrato finalizado" y "Contrato Vigente", y para el caso específico, se señaló como un "Contrato Finiquitado" razón por la cual la garantía no se renovó oportunamente; corrigiendo el error 18 días posteriores a su vencimiento; sin embargo el inicio de la construcción se da hasta el 18-04-2016.

4.1.2 Por otra parte, en el Proyecto Montes de Oro-Miramar, la garantía de cumplimiento tiene fecha de vigencia del 19-05-2016 al 25-09-2016 por la suma de ¢5.150.000,00. El acta de recibo definitivo tiene fecha 27-10-2016. No se observa en el expediente de la Unidad de Proveeduría ni en el del Área de Edificaciones documento que evidencie la renovación correspondiente. Se efectúa la consulta telefónica a la encargada del control de garantías de la Unidad de Proveeduría quien indicó que en el control digital de garantías del año 2016, no se observa renovación del documento para este procedimiento de contratación.

Es importante hacer notar que mediante oficio CBCR-033062-2016-SGB-01449 del 03-11-2016 remitido por la Unidad de Servicios Generales a la Unidad de Proveeduría, se informó que al 30-09-2016 los requerimientos 1

y 3 se encontraban al 100% de ejecución, únicamente el requerimiento 2 a esa fecha se encontraba a un 89% de avance.

Ver **Recomendación No. 3**

4-2 Póliza de Riesgos de Trabajo:

Al respecto, se observó lo siguiente

4.2.1 Según se observa al folio 483 del expediente de la Unidad de Proveeduría para el proyecto Huacas - Guanacaste, la póliza de Riesgos de trabajo presentada por el contratista se encontraba vigente hasta el 31-03-2016, siendo que el finiquito de la obra se dio hasta el 07-07-2016. En el expediente de ejecución de obras se documentó copia de nota presentada por el contratista con fecha 08-04-2016, recibida por la Unidad de Proveeduría el 12-04-2016, en la cual indica como referencia “Entrega de Pólizas Estación de Bomberos Huacas”; no obstante, no se evidencia en el expediente de Proveeduría ni en el de ejecución de obras, los documentos de la renovación de la póliza de riesgos de trabajo que asegure el período al descubierto. Se solicitó al inspector a cargo del proyecto gestionar con el contratista copia del documento; sin embargo, a la fecha de confección de este informe, no fue entregado a esta Auditoría Interna tal requerimiento.

En el expediente del Área de Edificaciones se observa copia de la renovación de la póliza de Responsabilidad Civil con vigencia del 18-04-2016 al 18-07-2016.

4.2.2 En el proyecto Montes de Oro – Miramar el recibo definitivo de la obra se emitió con fecha 27-10-2016, pero según se documentó en el expediente de la Unidad de Proveeduría al Folio 300, la póliza de Responsabilidad Civil estuvo vigente desde el 06-06-2016 al 10-08-2016. No se evidenció en los expedientes objetos de revisión la renovación de dicha póliza.

Ver **Recomendación No.3**

5. Aspectos relacionados con la ejecución de los proyectos:

5.1 De las extras, imprevistos y reducciones constructivas:

El Manual de Normas de Control Interno para el Sector Público establece:

“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.

“4.4.1 Documentación y registro de la gestión institucional: ...” [mencionado anteriormente].

“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.

En el Reglamento Interno de Contratos Administrativos del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica en el Título V, capítulo único, se dispone:

“Competencia para aprobar modificaciones, ampliaciones o disminuciones en construcciones

Artículo 34.- *Aprobación de modificaciones en la construcción de edificios. La autorización de modificaciones, ampliaciones o disminuciones en la construcción de edificios e instalaciones se efectuará previo a su realización y de acuerdo con los siguientes límites por proyecto:*

- *Hasta 10% del monto adjudicado, la Unidad de Proveeduría.*
- *Más de un 10% y hasta un 20% del monto adjudicado, la Dirección Administrativa.*
- *Más de un 20% y hasta un 30% del monto adjudicado, el Director General de Bomberos.*
- *Más de un 30% y hasta un 50% del monto adjudicado, el Consejo Directivo.*

*Para ello la Unidad de Servicios Generales **debe presentar el informe técnico correspondiente** y gestionar la incorporación de la solicitud en el sistema que respectivo. (el resaltado no es del original)*

Artículo 35.- *Control Interno en la ejecución de construcciones. Control Interno en la ejecución de construcciones. La ejecución de toda construcción o parte de ella, deberá realizarse de acuerdo con lo que establecen las Normas de control interno para el Sector Público en el inciso 4.5 Garantía de Eficiencia y Eficacia de las operaciones; 4.5.2 Gestión de proyectos, relativas al control de obras públicas.*

En el capítulo V. Condiciones Técnicas para el Adjudicatario; punto Q Disposiciones Varias, inciso VII del cartel del proyecto en Montes de Oro – Miramar:

1. *Extra: Es la realización de trabajos adicionales, que no estén contemplados ni incluidos en los planos originales (Salvo que se haya realizado la aclaración correspondiente) o en las especificaciones técnicas. El trámite de modificaciones (extras e imprevistos) debe justificarse ampliamente, conforme con lo que dispone el artículo 200 del Reglamento a*

la Ley de Contratación Administrativa, por lo tanto, no se aceptarán modificaciones contractuales que se refieran a motivos que no califiquen como imprevisibles al momento de formular la oferta y/o al inicio de la ejecución contractual.

- 2. Situación Imprevisible: Es aquel cambio estrictamente necesario que se presente durante el proceso de construcción por circunstancias inesperadas, y sin cuya realización se detendría o afectaría sensiblemente el desarrollo de la obra. No se consideran imprevistos detalles que pudieron ser advertidos por el Adjudicatario a la hora de formular su presupuesto.*
- 3. Reducción: Es la eliminación de alguna actividad, acabado, detalle de equipo, accesorio, cantidades, entre otros, por razones técnicas o de conveniencia institucional. El trámite de reducciones debe hacerse conforme lo que dispone el artículo 200 del Reglamento a la Ley de Contratación.*

Asimismo, en el inciso *viii* del cartel del proyecto en Montes de Oro – Miramar, “Autorización para modificaciones: Los procedimientos para las respectivas autorizaciones son los siguientes:

“... ”

e. El Inspector enviará a la Unidad de Servicios Generales del Benemérito Cuerpo de Bomberos, la documentación aportada por el Adjudicatario, acompañada de un informe que contendrá las razones técnicas y de conveniencia que justifiquen la realización de la extra.

“... ”

j. El Benemérito Cuerpo de Bomberos resolverá si aprueba o no la extra y comunicará al Inspector y al Adjudicatario. Además, se aclara que la tramitación de una extra no significa compromiso alguno para con el Adjudicatario.

k. Ninguna extra podrá iniciarse antes de ser aprobada por el Benemérito Cuerpo de Bomberos, previo análisis sobre su pertinencia, de hacerlo, será por cuenta y riesgo del Adjudicatario y no se reconocerán sumas adicionales...”

Adicionalmente en el inciso “*xi Corrección del trabajo después del pago final*” del cartel se indica:

“El hecho de que se haya recibido la obra a satisfacción, no exime al Adjudicatario de la responsabilidad por los daños que aparezcan como consecuencia de trabajos mal hechos, materiales que resultaron defectuosos, mano de obra deficiente o daños en las instalaciones.”

Tanto en el proyecto en Huacas como en Montes de Oro, existió la necesidad de realizar trabajos adicionales calificados como extras. Relacionado con este tema, se observó lo siguiente:

5.1.1 Proyecto Montes de Oro – Miramar:

5.1.1.1. En el expediente de ejecución del Área de Edificaciones, se documentó diferentes versiones de una tabla denominada “Balance de créditos y extras”, pero no se observó un documento oficial donde conste la versión final con precios definitivos por su ejecución. (Relacionado con este tema, ver **Punto 5.1.1.5 inciso a)**

5.1.1.2. No se observó un informe del inspector a cargo, dirigido al encargado de la Unidad de Servicios Generales en el cual se presentaran las razones técnicas y de conveniencia institucional para la realización tanto de las extras como de los créditos o disminuciones de actividades en el proyecto. (Relacionado con este tema, ver **Punto 5.1.1.5 incisos b y e)**

5.1.1.3. Las extras aprobadas para compensar créditos según oficio de la Unidad de Servicios Generales CBCR-026980-2016-SGB-01127 del 08-09-2016 tenían un costo de ¢5.778.622.90 de acuerdo con cotización del contratista (extraída por esta Auditoría Interna de las versiones de “Balance de créditos y extras” documentados en el expediente de ejecución de obras), y los créditos aprobados en ese mismo oficio al precio ofertado por el contratista, sumaban un total de ¢6.609.687.65; razón por la cual se presenta una diferencia a favor institucional de ¢831.065.65. No se encontró en el expediente información que clarificara lo anterior. (Relacionado con este tema, ver **Punto 5.1.1.5 inciso c)**

5.1.1.4 Según recomendación de la Unidad de Servicios Generales mediante oficio CBCR-033062-2016-SGB-01449 del 03-11-16, la Unidad de Proveeduría emite resolución motivada mediante oficio CBCR-038235-2016-PRB-02141 aprobando la realización de extras para compensar multa por incumplimiento en el plazo de entrega; sin embargo, de la información documentada en el expediente de ejecución de la obra, se observaron diferencias entre el monto y los metros cuadrados cotizados por el contratista para las diferentes actividades versus los aprobados para la compensación correspondiente, según se indica en el cuadro No.1:

Cuadro No.1
Benemérito Cuerpo de Bomberos – Área de Edificaciones
Proyecto Montes de Oro -Miramar
Diferencias en extras cotizadas por el contratista versus extras aprobadas en la
Compensación de multa

Descripción	Cotizado por el contratista		Indicado en compensación de multa	
	Cantidades	Monto	Cantidades	Monto
Paredes Livianas	25.13 m2	¢536.289.57	42.49 m2	¢748.045.07
Pintura Paredes Vecinos	135 m2	¢512.641.15	233.37 m2	¢810.961.46
Circuitos de emergencia (solo entubado)	No indica	¢265.097.25	39.96 ml	¢533.825.23
Tablero Adicional AA	1 un	¢332.470.42	1 un	¢588.079.50
Acera Exterior	18.75 m2	¢835.116.82	30.97 m2	¢1.425.239.28
Bajantes Pluviales*			14.39 ml	468.424.33

(*) no se observa en expediente de obras cotización previa por parte del contratista.

Fuente: Información obtenida de los expedientes objeto de consulta.

(Relacionado con este tema, ver **Punto 5.1.1.5 inciso d)**

5.1.1.5 Por lo anterior, con fecha 15-02-2017 esta Auditoría Interna remitió correo al inspector institucional encargado de la obra, solicitando las aclaraciones pertinentes a los puntos anteriormente señalados, por lo que con fecha 21-02-2017 rindió las justificaciones del caso. A continuación se presenta las principales aclaraciones, siguiendo el orden expuesto anteriormente:

- a) *“Precisamente dichas cotizaciones y balances no son los definitivos porque durante el proceso probablemente se solicitó al contratista incluir o excluir alguna actividad, se detectaron errores en el cálculo de las cotizaciones de alguna actividad, o se requirió variar alguna cantidad de obra sea que fuese en aumento o en disminución. Como se puede observar en todos los balances que se archivaron en el expediente de ejecución de obra el estado que indica en el contratista dice “en revisión” o “no aprobada” dado el carácter de provisionalidad que se venía manejando”*
- b) *Con respecto a la conveniencia y a la justificación de no realizar las obras de los tres créditos aprobados, como se mencionó anteriormente en las actividades 1 y 2 se realizó un proceso de ingeniería de valor con el propósito de generar los créditos suficientes para compensar la mayor cantidad de obras extras que se identificaron, cabe resaltar que como un proceso de ingeniería de valor lo que se pretende es optimizar los recursos sin desmejorar la calidad de la obra terminada. En ese sentido, se consideró que se podía prescindir del enchape de las paredes de los servicios sanitarios, ya que no se afectaba la funcionalidad del mismo y en lugar de las paredes se pintaron de acuerdo con las especificaciones*

de pintura que se utilizaron en el resto del edificio. Por otra parte, en el caso del sistema de bombeo se consideró que el por la dimensión de la estación, el sistema de bombeo hidroneumático tenía la capacidad suficiente para las condiciones de servicio que se requerían y se optó por instalar el mismo en lugar el sistema dúplex de presión constante.

Con respecto a los créditos se debe aclarar que en algunas de estas actividades, específicamente la actividad 1 “Enchape de paredes de servicios sanitarios” y en la actividad 2 “Sistema de bombeo dúplex”, no se acreditó la totalidad de la línea. Es decir, existió un porcentaje que si se ejecutó en la obra y que por lo tanto se debe restar del monto total ofertado.

En principio, desde la oferta se estableció como bien lo indica que el costo para los enchapes correspondía a ¢465.308,97 (Costo Directo Total) que equivale a un precio de oferta total de ¢582.228,49. Aquí cabe señalar que la actividad como tal comprende el enchape de las paredes de los baños (duchas), las paredes de los servicios sanitarios, mueble de lavatorios y el piso de toda la batería de baños. De estas tareas se ejecutó el enchape de las paredes de las duchas, el mueble de lavatorio y el piso. El resto se acreditó por un monto total de ¢394.695,03

En el caso del sistema de bombeo de la misma manera desde la oferta se había cotizado un sistema dúplex de presión constante cuyo costo era ¢4.703.611,43 (Costo Directo Total) que equivale a un precio de oferta total de ¢5.885.501,32. En este caso se debe aclarar que dentro de la línea ofertada se incluye el costo de entre otras cosas de: 2 reservorios de agua (tanques de 1100 litros), el panel de control, la plomería del sistema, 2 bombas, los sensores de presión entre otros. En ese sentido el cambio que se solicitó fue específicamente el del sistema de bombas por un sistema de bombeo con tanque hidroneumático, manteniendo los 2 reservorios que originalmente se habían contemplado y la plomería del sistema que de la misma manera se debía instalar razón por la cual no se acreditó la totalidad de la línea sino que se acreditó por un monto de ¢5.259.221,21.

De la actividad de la placa aislada A-1 correspondiente al requerimiento 3, se debe indicar que durante la ejecución se observó al momento de realizar el trazo de la estructura, que la ubicación del pedestal y la fundación coincidía con la ubicación de un muro de concreto existente que se considera con la suficiente capacidad para soportar la columna de acero que se debía apoyar sobre en dicho elemento, por lo tanto se decidió prescindir del pedestal y su fundación. El monto acreditado corresponde a ¢145.900,84.

- c) De lo anterior se desprende que al sumar el monto de los tres créditos se obtiene que el total de los créditos corresponda a ¢5.799.817,08 que se compensan con las extras que suman ¢5.778.622,90 y aún queda un saldo a favor de la Administración de ¢21.194,18 que sin embargo es un monto que se consideró compensar como un ajuste de precio por las variaciones en los costos de los materiales.

- d) *Del cuadro de comparación aportado por la auditoría conviene aclarar que debido a que se tenía conocimiento de que no se iba a lograr obtener muchos créditos de las pocas actividades que los podían generar, se procuró ser muy conservadores al momento de solicitar las cantidades mínimas de obra que se pudieran realizar. Luego de conversar sobre la posibilidad de la compensación de la multa, se consideró en el sitio solicitar completar las cantidades de las actividades mencionadas para un mejor resolver. En el caso particular del tablero adicional de aire acondicionado hay que señalar que el monto no corresponde a una unidad, sino más bien a una actividad global que involucra la instalación de otros accesorios y elementos adicionales al tablero como tal, de manera que el aumento no se refleja en la cantidad de obra sino en el monto total. Con respecto a los bajantes pluviales fueron elementos que no se tenían contemplados originalmente pero que el contratista los ofreció a posterior de igual manera para compensar con el monto de multa, no obstante si se determinó la razonabilidad del costo unitario.*
- e) *Dichas modificaciones no constan en un documento posiblemente porque se solicitaron verbalmente en las visitas al sitio, hasta obtener el balance que finalmente se consideró como el definitivo, y que fue el que se tramitó ante la proveeduría por un monto de ¢4.574.574,86.”*

El pasado 28 de febrero esta Auditoría Interna visitó la Estación en Montes de Oro – Miramar en compañía de los ingenieros institucionales a cargo de la obra, con el fin de inspeccionar en términos generales, y no técnicos, los requerimientos señalados en el cartel de contratación. De lo observado, surgió algunas dudas sobre las extras aprobadas para compensar la multa, razón por la cual se consultó al Ingeniero responsable si se había realizado algún documento de especificaciones técnicas para dichos trabajos adicionales; a lo cual manifestó que únicamente se contaba con la información del detalle de los metros cuadrados. Lo anterior motivó a realizar una validación de los metros cuadrados de construcción de la acera; no obstante, se observó un área construida de: 5 metros lineales por 2.5 metros; y otra área con 3 metros lineales por 1.5 metros, de lo cual resulta un total de 17 metros cuadrados de construcción y no 30.97 m² como se indicó en la compensación de multa correspondiente.

Adicionalmente se observó que la construcción de la acera no abarcó la totalidad del frente de la Estación, la cual según plano catastrado No. P453523 tiene un total de 10.38 metros de frente. Además, según se documentó mediante fotografías, en la esquina superior derecha de la salida de la Estación, colindante al cordón de caño, la acera se encuentra con reventaduras.

Ver **Recomendación No. 4 incisos a.3 y c)**

Con respecto a las “Paredes livianas y pintura en paredes de los vecinos”, se observó el cumplimiento de su ejecución; sin embargo, por su ubicación no fue posible validar los metros cuadrados que se indicó en la compensación de multa.

La propiedad según plano catastrado No. P453523 tiene un total de 30.47 metros de fondo; razón por la cual mediante correo institucional del 02-03-2017 se solicitó al Inspector a cargo de la obra, gestionar con el contratista, el detalle de la altura ejecutada en pintura en las paredes de los vecinos para validar los metros cuadrados aprobados y realizados, así como el detalle con respecto a la construcción de la acera y las paredes livianas.

Con fecha 13-03-2017 mediante correo institucional se recibe respuesta a la gestión anterior por parte del ingeniero a cargo de la supervisión de la obra y aclara:

“En atención a la solicitud planteada por la auditoría, con respecto a las cantidades de obra ejecutados en la remodelación de Miramar y del Centro de Operaciones, se debe indicar que no se cuenta con ese detalle del contratista. En ese sentido, es necesario aclarar que el monto final aprobado de las extras del proyecto surgió de una negociación entre las partes luego de ver una serie de consideraciones a favor y en contra de la Administración, procurando proceder de manera ágil y eficiente, para cumplir finalmente con el fin público de contar con las condiciones óptimas para el funcionamiento de la estación de bomberos de Miramar así como del área de programadores en el Centro de Operaciones y garantizar un servicio de atención de emergencias adecuado para la población, con una infraestructura apropiada para tal fin.

Dentro de las consideraciones que evaluamos tenemos lo siguiente:

“El motivo del atraso de la entrega del proyecto se da por la negativa de la Administración, por no aceptar la alternativa de piso falso propuesto por el contratista que sí pudo haber sido entregado en el plazo ofertado, por no tener el mismo acabado que el piso existente en el Centro de Operaciones, pese a cumplir (y quizá superar) con todas las especificaciones técnicas solicitadas en el pliego de condiciones particulares. Argumento que podría haber sido utilizado por el contratista para traer abajo todo el proceso de cobro de multas.

Existía un interés real por parte de la administración de realizar la totalidad de las obras extras, sin embargo en el balance con los créditos no fue posible compensar la totalidad de las actividades y existía un saldo a favor del contratista. En ese sentido se valoró la viabilidad de iniciar un proceso de ampliación del contrato, lo cual implicaba determinar si efectivamente se cumplía con todas condiciones previstas en el artículo 208, entre ellas que se tratara de causas imprevisibles al momento de iniciar el procedimiento cuando se definió el objeto del contrato y que en caso de cuando se trate de aumento sea de bienes o servicios similares. Por otra parte, pese a que el monto necesario para realizar las actividades extra no era tan significativo (C\$4.574.574,86), es dinero adicional que la Administración debía sufragar si quería completar la obra a entera satisfacción.

Sobre la base de las consideraciones anteriores se puso en una balanza que era más conveniente para la Administración, pagar por los trabajos adicionales y cobrar una multa (si es que procede y si es que el contratista no lo apela) o ceder un tiempo razonable para la realización de los mismos y recibir la obra a satisfacción, tomando como premisa que el fin público de la Administración era contar con las edificaciones terminadas que garanticen brindar un buen servicio y no el cobro de multas.

Otra aspecto que también se valoró fue el momento procesal en el que se ubicaba la obra, ya que como se mencionó anteriormente, prácticamente se había concluido la remodelación de la edificación de Montes de Oro y existían compromisos que cumplir para la inauguración y puesta en funcionamiento de la estación, por lo que solicitar procesos de ampliación de contrato y de cobro de multas ante la Proveeduría a ese nivel del proceso podría implicar retrasos en la conclusión de la obra.

Ante esta situación ambas partes apelaron a la buena fe para llegar a un acuerdo, en el que ambos cedieran en pro de sus intereses.

Ahora bien, dentro de los elementos que expuso el contratista es que la mayor parte de las obras extras utilizadas para compensar la multa, no formaban parte de la oferta original, es decir, no estaban cotizadas dentro ninguna de las actividades desglosadas en el presupuesto inicial, razón por la cual el contratista las cotizó con el costo real del momento, contemplando además el hecho de que, por haber finalizado prácticamente la obra de remodelación y por el tiempo que tardó la Administración en resolver la ejecución de la mismas, ya se había trasladado la mayor parte de la mano de obra y los equipos a otro proyecto, es decir se debía incurrir en un gasto adicional que tampoco había sido establecido inicialmente. Dicho argumento fue considerado como válido por la Supervisión del proyecto, dado que eventualmente también el contratista podría solicitar un reajuste de precios que la Administración debería reconocer, sin embargo, con el fin de concluir el proceso de manera ágil y eficiente, se le solicitó al contratista que para efectos de tramitar la aprobación final, se conservara la proporción del Factor de Distribución de Indirectos (FDI) de la oferta original, mantener el monto de la cotización real del momento y ajustar las cantidades de obra correspondiente con el fin de conservar los precios unitarios de oferta y no tener que justificar las diferencias con respecto a la oferta original.

El resultado de la negociación fue informado al encargado de Área y se avaló para el trámite correspondiente.”

Por lo anteriormente expuesto, esta Auditoría Interna considera que aún y cuando las negociaciones con el contratista estuvieron enmarcadas en el principio de la buena fe a fin de dar cumplimiento al fin público, es conveniente que todos los actos consensuados queden debidamente documentados oportunamente y con el nivel de aprobación normado, de modo tal que lo diligenciado no se preste a interpretaciones erróneas. Ver **Recomendación No. 4 incisos a.1.**

Adicionalmente, y en el ánimo de reforzar el control interno institucional, se estima apropiado normar que toda ampliación, extra o modificación estructural que se realice a los contratos de obra, cuenten con las especificaciones técnicas de modo similar a como se documentan en el cartel de contratación respectivo, debiendo aprobarse oportunamente por la instancia que corresponda, con el fin de que existan parámetros de medición de calidad en el proceso de supervisión. Ver **Recomendaciones No. 4 incisos a.3 y b)**

5.1.2 Proyecto Huacas – Guanacaste:

En el expediente de ejecución se documenta un “Balance General de Extras y Créditos” por la suma de ₡1.942.949,86, tal y como se detalla en el cuadro No.2:

Cuadro No.2
Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica
Proyecto Bomberos Huacas - Guanacaste
BALANCE GENERAL DE EXTRAS Y CREDITOS

Imprevistos		C	Créditos		C
1	Cedazos en cinco ventanas corredizas en baños	84.270,00	1	Enchapes de paredes en batería de baños. Solo se enchapan duchas, baños discapacitados, mueble lavatorio y pisos.	631.944,82
2	Ventila con cedazo, baño discapacitados	89.888,00	2	Mueble de cocina	486.303,22
3	Cerraduras a utilizar en el proyecto, similares a las existentes, marca Kwiser o similar, de pomo con botón.	13.894,94	3	Cerraduras indicadas en el cartel	37.784,35
4	Pintura y Resane en baños	152.653,22	4	Cambio lámparas en Baño	101.866,98
5	Puerta	280.900,00	5	Ventana Fija cocina	48.195,00
6	Tapa Metálica	178.758,47	6	Demarcación de Parqueos	181.500,00
7	Ventana adicional en dormitorio de bomberos permanentes corrediza.	128.450,80	7	Malla y Portones	455.355,47
8	Pared de Durock en pilas	274.656,95			
9	Ventana corrediza en cocina con cedazo	102.173,40			
10	Lastre y piedra quintilla en parqueo	437.977,62			
11	Piso en cocina	133.214,37			
12	Logo en puerta	66.112,20			
TOTAL		₡1.942.949,97	TOTAL		₡1.942.949,84

Fuente: Información extraída del expediente de ejecución del Proyecto - Programa Construcciones y Remodelaciones.

Al respecto se observó que:

5.1.2.2.- No se documentó un informe del inspector institucional a cargo del proyecto, dirigido al encargado de la Unidad de Servicios Generales en el cual se presentaran las razones técnicas y de conveniencia institucional para la realización tanto de las extras como de los créditos. Se evidenció en el expediente un correo del 08-06-2016 remitido por el inspector institucional a cargo del proyecto al Gerente de Proyectos de la empresa contratista, indicando "...ejecutemos todas las extras..." y como documento adjunto la información que se detalla en el Cuadro No.2, pero adicionalmente se observa que éste no fue copiado a las jefaturas de la Unidad de Servicios Generales para su conocimiento y aprobación respectiva.

5.1.2.1 Se documentó dos versiones del "Balance General de Extras y Créditos", pero no se observó un documento oficial donde conste la versión final por su ejecución.

Ver **Recomendación No. 4 inciso a.2**

5.2 De la documentación que respalda los pagos:

El Manual de Normas de Control Interno para el Sector Público en el Capítulo IV, establece:

"4.4.1 Documentación y registro de la gestión institucional: [mencionado anteriormente]".

"4.5.1 Supervisión constante: [mencionado anteriormente]"

La cláusula séptima del *Contrato Administrativo Proyecto Huacas - Guanacaste*, señala:

SÉTIMA: FORMA DE PAGO

Las PARTES entienden y aceptan, que el pago del servicio contratado se realizará de forma bisemanal, contra avance de obra, lo anterior en concordancia al plan de tareas presentado con la oferta, visible a partir del folio 213 del expediente licitatorio.

*En ese sentido las PARTES entienden y aceptan que, **para cada trámite de pago, junto con la factura se debe presentar la tabla de pagos correspondiente.** Esta tabla de pagos debe incluir al menos: el monto correspondiente al avance físico anterior, el monto correspondiente al avance físico actual, el monto correspondiente al avance físico acumulado y el monto pendiente de facturar. Como antes se dijo, el anterior detalle deberá presentarse en cada facturación según el cronograma de obra detallado, que permita reflejar*

de manera puntual, el avance versus la programación inicial y el flujograma financiero actualizado. (el resaltado no es del original)

En ese orden de ideas las PARTES entienden y aceptan, que el pago correspondiente, solo se autorizará luego de que la unidad fiscalizadora de los trabajos exprese formalmente su satisfacción”

El procedimiento “Disposiciones para la conformación del Expediente en todo procedimiento de Contratación Administrativa”¹⁶, establece:

“Artículo 7. Plazo para incorporar documentos. *Todo documento del proceso de contratación administrativa deberá incorporarse al expediente en un plazo máximo de dos días a partir del momento en que se ha recibido o generado. Todos los documentos deben incorporarse en estricto orden cronológico. Si por alguna razón válida un documento no pudo ser incorporado oportunamente, siempre deberá respetarse el principio cronológico de incorporación. Para la incorporación tardía del documento y a fin de no violentar la consecutividad de la foliatura, deberá observarse la técnica de numerarlo mediante los sufijos BIS, TER, QUATER, etc.*

El Plan Contable de la Contabilidad Nacional del Ministerio de Hacienda¹⁷ establece el Principio del Devengo como:

“El registro de los ingresos y gastos públicos se efectuarán en función de su devengamiento, independientemente de la percepción efectiva de los recursos y del pago por las obligaciones contraídas.”

Adicionalmente, el procedimiento “Trámite de avances de pago en procesos constructivos” en el paso 7 señala como responsabilidad para el Administrador del Contrato - Funcionario de la Unidad de Servicios Generales “Entregar al funcionario encargado de hacer la solicitud de pago ante la Unidad de Proveeduría, originales y copias de los documentos recibidos relacionados al avance de obra”.

Con respecto a este tema se observó lo siguiente:

- 5.2.1 De la información documentada en los expedientes de ejecución que lleva el Área de Edificaciones, en el Proyecto Montes de Oro – Miramar, se observan adjunto a los cuatro oficios de autorización de pago efectuados, tablas denominadas “Presupuesto Detallado”, de las cuales, únicamente la tabla que respalda el primer oficio de pago CBCR-025014-2016-SGB-01031 del 23-08-2016 para las facturas 3065 y 3066 se encuentra completa con las firmas del Director del Proyecto por parte de la empresa adjudicataria, así como del Inspector a cargo por parte de esta Institución.

¹⁶ Aprobado mediante oficio CBCR-014851-2013-DGB-00310 del 15-05-2013

¹⁷ Actualizado por el Ministerio de Hacienda el 10-02-2013

En los oficios de autorización de pagos números CBCR-028476-2016-197-000008 del 27-09-16 para la factura 3083 y CBCR-031354-2016-SGB-01357 del 30-10-2016 factura 3108, las tablas adjuntas no constan con las firmas del inspector de Bomberos y la tabla que se adjunta al cuarto oficio CBCR-034501-2016-SGB-01530 del 16-11-2016 para las facturas 3129 y 3130 se documentó sin firmas. Ver **Recomendación No. 5 incisos a) y b)**

Por lo anterior, y con el fin de localizar la tabla de pagos definitiva que amparó cada oficio de autorización, se procede a verificar los pagos documentados en el expediente de la Unidad de Proveeduría. No se evidenció copia de los pagos realizados para las facturas 3065; 3066 y 3083. Para el caso de la factura 3108, 3129 y 3130 la tabla “Presupuesto Detallado” se encontraba en las mismas condiciones anotadas en el párrafo anterior (punto 5.2.1). Ver **Recomendación No. 5 incisos a) y b)**

- 5.2.2 En el expediente de ejecución del proyecto en Huacas, se documentó los oficios de autorización para pagos, a los cuales se les adjuntó una tabla denominada “*Tabla de Pagos No...*” la que se encuentra debidamente firmada en todos los casos por los profesionales de ambas partes; no obstante, no se evidencia copia de esta documentación como respaldo en el trámite de pagos en el expediente de la Unidad de Proveeduría. Ver **Recomendación No. 5 inciso a)**
- 5.2.3 Como respaldo a los oficios de autorización para el pago respectivo, en ambos proyectos se documentó tablas de control de pagos por avance de obra; sin embargo, en el Proyecto Huacas –Guanacaste se les denomina “*Tabla de Pagos*” y en el Proyecto Montes de Oro – Miramar con el nombre de “*Presupuesto Detallado*” por lo que se estima conveniente estandarizar este aspecto tal y como se solicita en el cartel respectivo. Ver **Recomendación No. 5 inciso c)**
- 5.2.4 Los pagos realizados al Proyecto en Huacas - Guanacaste fueron tramitados mediante el método de pago por devengo, con presupuesto del ejercicio económico 2015; razón por lo cual cinco de las seis facturas presentadas por el contratista -2829, 2831, 2832, 2834 y 2835- tienen fecha 09-12-2015; no obstante, la número 2833 fue presentada por el contratista con fecha 18-01-2016. Se realiza la consulta verbal al inspector a cargo del proyecto del área de Edificaciones, quien indicó desconocer las razones por las cuales, aún y cuando la numeración de las facturas es consecutiva, ésta presenta una fecha diferente de las demás. Asimismo, se verificó las facturas originales en poder del área contable, así como su inclusión en el sistema ERP, pudiendo confirmar que dicho documento fue tramitado para el pago respectivo con presupuesto 2015, pero la factura con fecha del año

2016, por lo que se debe ejercer una mayor supervisión al respecto. Ver **Recomendación No. 5 inciso d)**

5.2.5 Oficios de autorización de pago con información errónea en Proyecto Huacas-Guanacaste:

5.2.5.1 El oficio de aprobación CBCR-020028-2016-SGB-00828 del 07-07-2016 que respaldó el pago de la factura 2834, se indicó erróneamente que la factura que se autorizó para trámite es la número 2824.

5.2.5.2 El oficio CBCR-024446-2016-SGB-01013 del 18-08-2016 que se emite para el pago de “Avance No.6-Pago Final” por la suma de ¢5.596.347.15 se indica que la factura que se aprueba para pago es la 2824, siendo lo correcto 2835. Ver **Recomendación No. 5 inciso b)**

5.3 De la bitácora de obra:

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, en el capítulo IV, “Normas sobre Actividades de Control”, establecen:

“4.4.1 Documentación y registro de la gestión institucional...” [mencionado anteriormente]

“4.5.1 Supervisión constante ...” [mencionado anteriormente].

Por otra parte, el Reglamento Especial de la Bitácora para el Control de Obras, en el Capítulo IV “De la Finalización de la Bitácora para el Control de Obras”, establece:

Artículo 14.- *A más tardar treinta días naturales después de terminada la obra o de practicarse el cierre correspondiente, el Profesional Responsable debe presentar el original de la Bitácora para el Control de Obras en las Oficinas del Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica para el registro de su finalización...”*

Artículo 15.- *Si el Profesional Responsable no presenta la Bitácora para el Control de Obras conforme con lo dispuesto en el artículo anterior, no podrá inscribir nuevos Contratos, y si fuere del caso estaría expuesto a otras medidas disciplinarias que el Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica considere procedentes.*

Con respecto a este tema, se observó lo siguiente:

5.3.1 No se evidenció en el expediente de ejecución del proyecto Montes de Oro – Miramar copia de la “Bitácora para el Control de Obras”¹⁸, razón por la cual se le solicitó al Ingeniero institucional a cargo del proyecto y se nos suministró la Bitácora serie P No. 0270731. Se observó que aún y cuando el finiquito de la obra se dio el 27-10-2016, dicho documento no contaba con la razón de cierre correspondiente y el folio No. 10 fue el último completado con una anotación de inspección de fecha 19-07-2016. Ante consulta sobre el particular, mediante correo institucional de fecha 21-02-2017 dicho funcionario aclara:

“La razón por la cual la bitácora se encuentra sin razón de cierre es que debido a que a inicios del proyecto se metieron a robar al proyecto, se generó cierta desconfianza y se optó por mantener la bitácora en las oficinas centrales. Dado que la inspección era realizada por dos profesionales por practicidad se decidió realizar las anotaciones por separado, cada uno de forma digital, para completarla al finalizar la obra y hacer el cierre correspondiente. En ese sentido para cumplir con este requisito ya se procedió a completar la bitácora y se adjunta el documento de cierre de la misma.

Con fecha 21-02-2017 el ingeniero institucional a cargo de la obra procede a efectuar ante el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica el cierre de la “Bitácora para el Control de Obras” y se completó con anotaciones de los días: 27/07/2016; 04-08-2016; 10-08-2016; 18-08-2016; 23-08-2016; 02-09-2016; 07-09-2016; 22-09-2016; 29-09-2016; 05-10-2016; 13-10-2016 y 27-10-2016.

Si bien es cierto, se confeccionó un control digital para realizar las anotaciones, el cual fungió como medida transitoria ante la situación de hurto presentada en el proyecto, esto no sustituye las bitácoras oficiales que deberían encontrarse disponibles en todo momento en el sitio de la obra, según lo estipulado en el “*Reglamento Especial de la Bitácora para el Control de Obras*”; razón por la cual se estima conveniente establecer un mecanismo de custodia de este documento que pueda brindar una seguridad razonable por su resguardo.

Sobre este tema, esta Auditoría Interna emitió recomendación No.4 inciso b) en el informe AIB-050-2012 del 25-04-2015, por lo cual se reitera la conveniencia que se le dé el debido proceso y resguardo a este documento, tal y como lo regula el Colegio profesional respectivo, de tal modo que se encuentre accesible a cualquier funcionario autorizado que lo solicite en el sitio de la obra; así como que todo tipo de anotaciones requeridas y estipuladas en el “*Reglamento Especial de la Bitácora para el*

¹⁸ Mediante acuerdo N°35 de la sesión 31-15/16-G.E. de fecha 12 de julio de 2016, la Junta Directiva General acordó modificar el término “Cuaderno de Bitácora en Obras”, utilizado en dicho cuerpo normativo, para que de ahora en adelante se lea: “Bitácora para el Control de Obras”. Publicado en el Alcance 225 del Diario Oficial La Gaceta N°201 del 20 de octubre de 2016

Control de Obras” sean cumplimentadas durante el proceso de supervisión que se efectúe a los contratos de obra.

Ver **Recomendación No.6.1 incisos a.1), a.2) y Recomendación No 6.2.**

- 5.3.2 En el expediente de ejecución de obras del proyecto Huacas – Guanacaste, se documentó una copia de la “Bitácora para el Control de Obras” serie P.No.0227177; no obstante, no se adjuntó la hoja No. 3. Se solicitó al Ingeniero institucional a cargo del proyecto gestionar una copia con la empresa constructora adjudicataria, ya que la Dirección del proyecto estuvo a cargo del profesional responsable por parte de la empresa contratista; sin embargo, a la fecha de confección de este informe, no fue proporcionada la información requerida. Ver **Recomendación No. 6.1 inciso b)**

5.4 De los contratos administrativos:

El Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa en su artículo 190, estipula:

“Artículo 190.— Formalización contractual. La relación contractual válida y perfeccionada se formalizará en simple documento en los siguientes casos: cuando resulte imprescindible para el correcto entendimiento de los alcances de los derechos y las obligaciones contraídas por las partes; cuando por seguridad jurídica en razón del objeto sea necesario, tales como obra pública, contratos de ejecución continuada, entre ellos, arrendamiento y servicios; o cuando por disposición de la Contraloría General de la República en razón de sus labores de fiscalizador de la Hacienda Pública así lo requiera

El procedimiento “*Disposiciones para la conformación del Expediente en todo procedimiento de Contratación Administrativa*”¹⁹, establece:

*Artículo 13. Sobre los contratos que deben plasmarse en documento formal .De conformidad con lo dispuesto en el artículo 190 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, **debe formalizarse en simple documento todos los contratos de obra**, de ejecución continuada, como los de arrendamiento y servicios o aquellos en los cuales las Contraloría General de la República lo haya dispuesto expresamente. **(el resaltado no es del original)***

Para el caso específico del Proyecto Huacas – Guanacaste; en el expediente de contratación de la Unidad de Proveeduría se evidencia a los folios del 507 al 515 el contrato administrativo firmado entre las partes el 10-12-2015 por un monto total de ¢48.685.000.01. No obstante, para el proyecto Montes de Oro – Miramar el cual se adjudicó por una suma total de ¢103.000.000.00 según acuerdo de adjudicación CBCR-

¹⁹ Aprobado mediante oficio CBCR-010314-2012-DGB-00208 del 27-03-2012. Modificado en versión 3 mediante oficio CBCR-014252-2015-DGB-0045 del 02-06-2015,

012287-2016-DAB-00482 del 02-05-2016, no se confeccionó tal documento. En solicitud de aprobación interna remitida por la Unidad de Proveeduría a la Unidad Asesoría Legal mediante oficio CBCR-015570-2016-PRB-00790 del 31-05-2016, al respecto se indica lo siguiente:

“En el presente caso se omite la formalización del contrato en un documento con fundamento en el artículo 190 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, por cuanto de la documentación originada en el procedimiento de dicha contratación, principalmente en el cartel, la oferta adjudicada, el acto de adjudicación ya firme y las garantías, se hacen indubitables los alcances de los derechos y obligaciones contraídas por las partes”

Esta Auditoría Interna con respecto a los contratos de obra emitió la recomendación 1 inciso c) en el informe AIB-094-2014 (AIB-080-2014 informe preliminar) *“Evaluación del Sistema de Control Interno en la contratación y ejecución contractual de la Licitación Abreviada LA-701324 (2013LA-701324-UP) “Obras varias en la Estación de Bomberos en Liberia”*, la cual textualmente indica:

“c. Vigilar por el cumplimiento de lo establecido en los Artículos 189 y 190 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa y Artículos 12 y 13 de las “Disposiciones para la Conformación del Expediente en todo procedimiento de Contratación Administrativa”, específicamente lo relacionado con la formalización de los contratos de obra.

Sobre el particular, la Dirección Administrativa mediante oficio CBCR-030706-2014-DAB-01528 del 14-10-2014 giró instrucción indicando que: *“ninguna orden de compra se emitirá si antes no se tiene el contrato firmado e incorporado al expediente.”*

Por lo anterior, y en razón de que la práctica en la confección del contrato administrativo no está acorde con lo normado internamente y además no es estándar aún y cuando ambos casos son proyectos de obra, se estima conveniente revisar este aspecto y establecer parámetros que permitan delimitar el monto que exige este requisito para este tipo de contrataciones. Ver **Recomendación No.7**

6. De la documentación en los expedientes de ejecución de obra:

El Manual de Normas de Control Interno para el Sector Público, en el Capítulo IV *“Normas sobre Actividades de Control”*, establece:

“4.4 Exigencia de confiabilidad y oportunidad de la información. El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente que se recopile, procese, mantenga y custodie información de calidad sobre el funcionamiento del SCI y sobre el desempeño institucional, así como que esa información se comunique con la prontitud requerida a las

instancias internas y externas respectivas. 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, así como los requisitos indicados en la norma 4.2.

4.4.1 Documentación y registro de la gestión institucional...” [mencionado anteriormente].”

Con respecto a este tema, se observó lo siguiente:

- a. Duplicidad de información: Se imprime hasta 3 o cuatro veces un mismo correo, a fin de dar continuidad a la conversación hasta su finiquito.
- b. Expediente no se encuentra foliado y por ende no existe un índice que facilite la ubicación de la información.
- c. En ocasiones la información no se archiva en orden cronológico.
- d. El archivo de la documentación soporte no se encuentra estandarizada: Ej. En el expediente del Proyecto Huacas-Guanacaste se archivó copia del permiso de construcción, copia de la bitácora de obra, información que no se evidenció en el expediente del Proyecto Montes de Oro – Miramar.

Ver **Recomendación No. 8.**

7. Sobre la aplicabilidad de la Metodología Institucional de Proyectos:

El Manual de Normas de Control Interno para el Sector Público, en el Capítulo IV “Normas sobre Actividades de Control”, establece

“4.5.2 Gestión de proyectos El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda, incluyendo los proyectos de obra pública relativos a construcciones nuevas o al mejoramiento, adición, rehabilitación o reconstrucción de las ya existentes. Las actividades de control que se adopten para tales efectos deben contemplar al menos los siguientes asuntos:

- a. *La identificación de cada proyecto, con indicación de su nombre, sus objetivos y metas, recursos y las fechas de inicio y de terminación.*
- b. *La designación de un responsable del proyecto con competencias idóneas para que ejecute las labores de planear, organizar, dirigir, controlar y documentar el proyecto.*
- c. *La planificación, la supervisión y el control de avance del proyecto, considerando los costos financieros y los recursos utilizados, de lo cual debe informarse en los reportes periódicos correspondientes. Asimismo, la*

definición de las consecuencias de eventuales desviaciones, y la ejecución de las acciones pertinentes.

- d. *El establecimiento de un sistema de información confiable, oportuno, relevante y competente para dar seguimiento al proyecto.*
- e. *La evaluación posterior, para analizar la efectividad del proyecto y retroalimentar esfuerzos futuros.*

Mediante el Informe emitido por la Auditoría Interna AIB-137-2015 del 01-12-2015 Evaluación de Control Interno en la Unidad de Proveeduría, se emitió la recomendación No. 8 inciso c) que textualmente indica:

“c) Definir mediante un instrumento normativo, la correcta administración de los contratos, tanto de obra e infraestructura pública, como de los diferentes objetos contractuales; de tal forma que se establezcan las competencias, responsabilidades, funciones, red de apoyo, consecuencias de eventuales desviaciones de obra, y la ejecución de acciones pertinentes de los administradores de contratos; a fin de cumplir con el punto 4.5.2 Gestión de Proyectos de las Normas de Control Interno para el Sector Público.

La Administración Superior ha venido realizando esfuerzos con el fin de fortalecer la “Administración de Proyectos”, situación que se evidencia con la emisión de disposiciones, procedimientos, guías y plantillas que incorporan las mejores prácticas, compiladas en el documento “Metodología Institucional de Proyectos” comunicado por la Dirección General mediante oficio CBCR-000574-2016-DGB-00012 del 06-01-2016 como la herramienta para llevar a cabo los proyectos institucionales, según indicó “...con el objetivo de enfocar todos los proyectos institucionales de la misma forma, independientemente de la naturaleza de éstos dentro de la organización...”.

La Metodología Institucional de Proyectos contempla los siguientes documentos:

- “Procedimiento fase de planificación de un proyecto.”
- “Etapa de iniciación de un proyecto.”
- “Procedimiento fase de ejecución de un proyecto.”
- “Roles y Responsabilidades de los involucrados en el Programa de Administración de Proyectos”.
- Etapas del programa de administración de proyectos (PAP).
- Disposiciones para la Administración de Proyectos del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica.
- Guía metodológica para la implementación del programa de Administración de Proyectos.

Adicionalmente, cada una de las etapas se complementan con plantillas como por ejemplo “*Matriz de rastreabilidad de requisitos*”, “*Matriz de comunicaciones*” entre otras.

Se observó que según el *“Instructivo para la Elaboración de Documentación en el BCBCR”*²⁰, los documentos anteriormente indicados, no cumplen con lo dispuesto en cuanto al *“Contenido del encabezado principal y formato”* ya que no se indicó ninguno de los siguientes aspectos:

- Código del documento: según lo descrito en el Instructivo.
- Número de versión: Define el estado de vigencia del documento y se indica por medio de un consecutivo numérico iniciando con 01.
- Oficio de aprobación: Número de consecutivo de la correspondencia oficial de aprobación.
- Fecha de aprobación: Se refiere a la fecha del oficio de aprobación. Se utiliza el formato dd/mm/aaaa
- En cuanto al nombre del documento que se señala en el cuerpo del texto, en ocasiones no es coincidente con el que se indica en el encabezado, razón por la cual aunado a que no se cuenta con el código descrito, se hace difícil la identificación de si es un procedimiento, instructivo, disposición, etc.

Ver **Recomendación No. 9 inciso a)**

Por otra parte, el documento *“Roles y Responsabilidades de los involucrados en el Programa de Administración de Proyectos”* menciona en el *“Nivel de Ejecución de los proyectos. EQUIPO DEL PROYECTO”* a un *“líder del proyecto”* quien gestiona el portafolio de proyectos de la institución, siendo que dentro de sus responsabilidades se citan funciones que pudieran ser coincidentes con las que le corresponde al *“Administrador del contrato”*, entre otras: *“Emitir informes de avance del proyecto”*; *“Velar por el buen uso de los recursos asignados al proyecto”*; *“Resolver conflictos relacionados con la administración del proyecto.”*; *“Realizar el cierre formal del proyecto y/o sus fases, con sus respectivas actas”*. No obstante lo anterior, no queda claro si dependiendo de la magnitud del proyecto, el administrador del contrato asume las mismas funciones que las asignadas al líder, o se refiere a dos funcionarios totalmente diferentes, en cuyo caso se debería establecer una diferenciación que delimite su responsabilidad.

Ver **Recomendación No.9 inciso c)**

Ante consulta formulada tanto al Encargado de la Unidad de Servicios Generales como al encargado del área de Edificaciones sobre la aplicabilidad de esta Metodología en los proyectos de obra que actualmente se ejecutan, manifestaron que en razón de que los proyectos de obra pública actualmente se deben inscribir en el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP) del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica – MIDEPLAN- en cumplimiento con lo comunicado mediante Circular 1495-2015 del 14-08-2015 de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y esto representa todo un proceso de estudios previos para cumplir con lo estipulado al respecto según la *“Guía metodológica general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública”*, no ha sido posible darse a la tarea de estudiar los procedimientos,

²⁰ Según oficio de aprobación CBCR-034242-2013-DGB-00725, del 31-10-2013, Versión 2.

guías y plantillas que la Metodología Institucional de Proyectos establece y aducen desconocerla en su contenido, pues prácticamente se tendría que trabajar con dos metodologías a la vez.

Se consultó a personal de asistencia de la Dirección General a cargo de darle seguimiento a los proyectos del BPIP, sobre la aplicabilidad de la Metodología Institucional de Proyectos a nivel de obra pública incluyendo remodelaciones, ampliaciones, etc. que se ejecuta en el área de Edificaciones, a lo que se nos indicó no tener conocimiento si a ese nivel estaba siendo aplicable; ya que al tener que priorizar los proyectos nuevos para incluirlos en el sistema del MIDEPLAN, los esfuerzos estaban enfocados hacia dicho cumplimiento de acuerdo con las plantillas, guías metodológicas, matrices de amenazas, etc., pero se aclaró que lo relacionado con el BPIP actualmente tiene aplicabilidad únicamente para proyectos nuevos.

Adicionalmente, ante el análisis y revisión de la información que contempla la “Metodología Institucional de Proyectos” esta Auditoría Interna procedió a efectuar repetidas consultas telefónicas a la Encargada de la Unidad de Planificación, así como al personal de asistencia de la Dirección General sobre la integración y funcionamiento del “Comité Institucional de Proyectos”, así como de la existencia de actas por las reuniones efectuadas a fin de tener claro qué tipo de proyectos se están conociendo a este nivel, etc; no obstante no fue posible una aclaración al respecto, siendo que a la fecha no se nos ha suministrado la información.

Según se comunicó en su oportunidad por la Dirección General y de acuerdo con lo anteriormente anotado, es importante que se defina si este instrumento normativo es de aplicabilidad para los proyectos de obra pública tanto en construcción nueva como en remodelaciones, ampliaciones, etc. se ajuste si procede y sea de acatamiento obligatorio para las Unidades involucradas en proyectos, debiendo documentarse lo pertinente, tal y como está normado.

Ver **Recomendación No. 9 inciso b)**

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Nuestra valoración del Control Interno se basa en el examen de pruebas selectivas y no necesariamente revela todos los asuntos de la estructura de Control Interno que podrían constituir deficiencias significativas conforme a las Normas de Auditoría generalmente aceptadas y emitidas por el Órgano Contralor. Lo anterior, debido a las limitaciones inherentes a cualquier estructura de Control Interno, errores e irregularidades que pueden ocurrir y no ser detectados, y que los objetivos de la estructura de Control Interno son suministrar una razonable, pero no absoluta seguridad de que la actuación del Jерarca y la del resto de la Administración, se ejecuta conforme al marco legal y técnico y a las prácticas sanas.

Como resultado del estudio, esta Auditoría **recomienda** para fortalecer el Control Interno:

1) Procedimientos:

- a) Revisar los procedimientos que se encuentran oficializados en el Área de Edificaciones, Programa Construcciones y Remodelaciones, de tal forma que se actualicen según los procesos ejecutados actualmente y se contemple la “Metodología Institucional de Proyectos” en lo que corresponda, con el fin de que ambas normativas sean congruentes.
- b) Cumplir con lo normado mediante oficio CBCR-010764-2017-DGB-00408 del 30-03-2017. Asimismo se revise, ajuste y actualice toda la documentación subida en el sitio Web, en “Bomberos Inside.
- c) Dar cumplimiento a lo establecido en el “*Instructivo para la elaboración de documentos en el BCBCR*”²¹ y las “*Disposiciones para la aprobación de documentación oficial del Ordenamiento Administrativo del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica*” y con base en éstos, revisar y ajustar la prosa de los procedimientos oficializados según corresponda; así como el apartado “competencia de aprobación” y la definición de responsabilidades, etc”.
- d) Corregir según corresponda, el número y fecha del oficio de aprobación que se indica en el encabezado de todos los procedimientos, de tal forma que se actualice según la versión que se encuentre vigente.
- e) Revisar y ajustar el encabezado de los procedimientos “*Reporte Mensual de Obras por capitalizar*” y “*Apoyo Técnico en materia de construcción a dependencias internas o entes externos*”, de tal forma que se defina tanto en su código como en la prosa, si se refiere a un instructivo o un procedimiento.
- f) Estandarizar tanto en el encabezado como en la prosa, el título del procedimiento “Evaluación Técnica de Estaciones”; así como el título del procedimiento “*Supervisión de la Construcción de Edificaciones del Cuerpo de Bomberos*” de

²¹ Comunicado por la Dirección de Operaciones con el Oficio CBCR-037050-2013-DOB-00747 del 25-11-13.

acuerdo con la aprobación respectiva mediante oficio CBCR-017625-2015-SGB-00639 del 06-07-15

2) De la documentación previa al inicio del proyecto:

Girar las instrucciones que correspondan a fin de:

- a) Que como sana práctica de control, los acuerdos en común que se establezcan interinstitucionalmente relacionados con proyectos de obra, se suscriban y documenten previo a su ejecución. Se hace extensiva esta recomendación a todo tipo de convenio que se celebre a futuro:
- b) Que se cumpla en todo proyecto de obra institucional con lo normado en la Ley de Construcciones, de modo tal que de previo a su ejecución, se cuente con los permisos municipales respectivos.

3) De los requisitos que deben mantenerse vigentes durante la ejecución del proyecto.

Cumplir con la normativa vigente relacionada con la garantía de cumplimiento y pólizas de riesgos de trabajo, de tal forma que dichos requisitos se mantengan vigentes por parte del contratista durante la ejecución de la obra y las Unidades Usuarias mantengan una supervisión constante en el tema, de tal forma que se prevenga al adjudicatario oportunamente por su actualización y se documente su renovación en los expedientes respectivos.

4) De las extras, imprevistos y reducciones constructivas:

- a) Cumplir con lo normado en el Manual de Normas de Control Interno para el Sector Público, específicamente en los puntos “4.4.1 Documentación y registro de la gestión institucional” y “4.5.1 Supervisión constante”, de modo tal que:
 - a.1 Todos los actos consensuados entre el contratista y la Administración relacionado con modificaciones contractuales, queden debidamente documentados en los expedientes de contratación y ejecución, debiendo además dejar constancia de su aprobación por el órgano competente, previo a ejecutar la actividad.
 - a.2 Se confeccione un informe técnico dirigido al superior jerárquico, sobre la conveniencia institucional de ejecutar las modificaciones contractuales y que se han detallado en tablas denominadas “Balance General de Extras y Créditos”, debiendo constar la versión final que se solicita aprobar.
 - a.3 Se ejerza una vigilancia diligente de la buena ejecución de las obras adicionales aprobadas.

- b) Respalda mediante un detalle de especificaciones técnicas, elaborado por el Ingeniero institucional a cargo de la obra, previo a su ejecución, todas las extras, ampliaciones o modificaciones contractuales que se realicen a todo contrato de obra, debiendo documentarse oportunamente según corresponda.
- c) Efectuar en el proyecto Montes de Oro – Miramar y mediante las pruebas de campo que se estimen convenientes, una comprobación del aseguramiento del control calidad en la construcción de la acera aprobada como extra para compensar la multa por atraso en entrega, a la luz de lo observado por esta Auditoría Interna, y si corresponde, aplicar las medidas correctivas según lo estipulado en el cartel en el inciso “xi. *Corrección del trabajo después del pago final*”

5) De la documentación que respalda los pagos:

- a) Cumplir con lo normado tanto en el cartel como en los procedimientos que competen al pago a proveedores por contratos de obra, de modo tal que todo reembolso que se realice por avance o cierre del proyecto, quede oportunamente documentado en los expedientes respectivos mediante oficio de aprobación, copia de la factura, tabla de pagos con el detalle requerido en el cartel, y toda aquella información que se estime pertinente.
- b) Ejercer una supervisión constante, a fin de que los oficios de aprobación por avances o cierre de proyectos de obra, contengan información veraz por la erogación que se autoriza y los documentos que se adjuntan como control al avance de obra, incluyan las firmas de los profesionales a cargo, a fin de que ese requisito le dé el carácter formal y definitivo a la información que contiene.
- c) Estandarizar según se solicita en el cartel respectivo, el nombre de la tabla de control por avance de obras que se adjunta a todo oficio de autorización de pago a proveedores.
- d) Supervisar que los documentos que se aplican para el pago a proveedores cumplan todos los requisitos que se requieren para la aplicación del principio contable del devengo y se cumpla con el punto “4.5.1 *Supervisión constante*” del Manual de Normas de Control Interno.

6) De la bitácora de obra:

6.1 Cumplir con lo normativa vigente, específicamente:

- a) Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica –CFIA- en el “Reglamento Especial de la Bitácora para el Control de Obras” en cuanto al Cuaderno de Bitácora:
 - a.1 Que permanezca en el sitio de la obra, y se efectúen los cierres y anotaciones oportunamente.

- a.2 Que se ejerza una mayor supervisión en el cierre de este documento, debiendo el profesional responsable a más tardar treinta días naturales después de terminada la obra o de practicarse el cierre correspondiente, realizar las gestiones que correspondan ante el CFIA para el registro de su finiquito.
 - a.3 Que se consigne a tiempo la anotación del número de permiso de construcción otorgado.
- b) Manual de Normas de Control Interno para el Sector Público, específicamente 4.4.1 “Documentación y registro de la gestión institucional”; debiendo documentar en el expediente que confecciona el Área de Edificaciones, una vez finalizada la obra, una copia de la Bitácora para el Control de Obras oportunamente.
- 6.2 Establecer un mecanismo de custodia para el Cuaderno de Bitácora que brinde una seguridad razonable por su resguardo en el sitio de la obra.
- 7) Revisar la práctica utilizada en la confección de contratos administrativos en proyectos de obra pública vrs lo normado internamente, se ajuste lo que corresponda y se valore el establecimiento de parámetros que permitan delimitar el monto que exige este requisito.
- 8) Cumplir con lo normado en el Capítulo IV “*Normas sobre Actividades de Control*” del “*Manual de Normas de Control Interno para el Sector Público*” de tal forma que se recopile, procese, mantenga y custodie información de calidad en los expedientes de todo proceso de obra pública, debiendo vigilar que se realice un foliado del expediente, archivar en orden cronológico y estandarizar la información que debe ser incluida, así como evitar la duplicidad de la información.
- 9) **De la Metodología Institucional de Proyectos:**
- a. Revisar la “*Metodología Institucional de Proyectos*” en forma integral con los documentos que la componen, de modo tal que se ajuste lo que corresponda con respecto al “*Instructivo para la Elaboración de Documentación en el BCBCR*”, y se comunique lo pertinente así como la obligatoriedad por su aplicación.
 - b. Definir si este instrumento normativo institucional es de aplicabilidad para los proyectos de obra pública relativos a construcciones nuevas, así como al mejoramiento, adición, rehabilitación o reconstrucción de las ya existentes y se valore tanto el establecimiento de parámetros económicos que delimiten su aplicación en este tipo de proyectos, como su estandarización.
 - c. Revisar el documento “*Roles y Responsabilidades de los involucrados en el Programa de Administración de Proyectos*”, específicamente en el “Nivel de Ejecución de los proyectos. EQUIPO DEL PROYECTO” - “Líder del proyecto”, de tal manera que se valore si las responsabilidades que para este funcionario se

detallan, independientemente de la magnitud del proyecto, son coincidentes con las que debe asumir el administrador del contrato o responsable del proyecto, caso contrario se ajuste lo que corresponda. Lo anterior según la recomendación No. 8 inciso c), emitida por la Auditoría Interna AIB-137-2015 del 01-12-2015 acorde con la Norma 4.5.2 “Gestión de Proyectos” del Manual de Normas de Control Interno para el Sector Público”