



AUDITORIA INTERNA

Evaluación de Control Interno en la Unidad de Mantenimiento Vehicular

19 de julio del 2016

Contenido

I. RESUMEN EJECUTIVO.....	3
II. INTRODUCCIÓN.....	4
III. RESULTADOS DEL ESTUDIO.....	7
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	47
V. ANEXO 1	52

I. RESUMEN EJECUTIVO

Hemos realizado el presente estudio sobre la evaluación de Control Interno en la Unidad de Mantenimiento Vehicular.

Este estudio forma parte de los trabajos a ser desarrollados durante el año 2016 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 2016.

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 (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 de Operaciones y la Dirección Administrativa, este último tiene bajo su responsabilidad la Unidad de Servicios Financieros, Unidad de Servicios Generales, la Unidad de Recursos Humanos, Unidad de Proveeduría y la Unidad de Mantenimiento Vehicular.

Objetivo General del estudio

Evaluar la razonabilidad de la gestión, debida diligencia y Control Interno, en torno a las funciones que desempeñan la Unidad de Mantenimiento Vehicular en temas tales como reporte de averías, mantenimiento correctivo y preventivo, contratos externos.

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 los riesgos del proceso de la Unidad de Mantenimiento Vehicular y el cumplimiento de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público³ y en lo pertinente las Normas Internacionales de Información Financiera⁴.

Alcance y Limitaciones

Alcance:

1. Revisar que en la Unidad de Mantenimiento Vehicular se haya cumplido con las Leyes, Reglamentos, y normativa establecida por la Contraloría General de la República y el Benemérito Cuerpo de Bomberos.

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

³ Decreto Ejecutivo N° 34029-H, publicado en La Gaceta 196 del 11 de octubre de 2007, en donde decreta la Adopción e Implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP), en el ámbito Costarricense.

⁴ Circular No.06-2005, publicada en La Gaceta No.39 del 12 de Diciembre del 2005, la Junta Directiva del Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica, de conformidad con las facultades que le confiere el artículo 14 de la Ley de Regulación de la Profesión de Contadores Públicos y Creación del Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica N° 1038, del 19 de agosto de 1947, acordó ratificar la adopción de las Normas Internacionales de Información Financiera.

2. La muestra seleccionada comprendió un total de 21 expedientes de mantenimientos a unidades que forman parte de la flotilla vehicular institucional, específicamente 10 mantenimientos correctivos; 10 mantenimientos preventivos y 1 mantenimiento aplicado de urgencia, todos realizados durante el período 2015, tres de los cuales fueron ejecutados bajo la anterior contratación directa A011025 vigente a febrero del 2015 (M-100, M67 y CIS-03). El detalle de la muestra seleccionada se indica en el cuadro No.1:

Cuadro No.1
Unidad de Mantenimiento Vehicular
Muestra seleccionada en estudio de Control Interno

Consecutivo No.	Unidad	Tipo de Mantenimiento	Monto total de Reparación (c)
CTE 2015-027	M-100	Correctivo	5.731.187,58
CTE 2015-036	M-67	Correctivo	6.703.284,21
CTE 2015-038	CIS-03	Correctivo	1.533.871,00
CTE 2015-052	R-09	Preventivo	440.158,65
CTE 2015-094	M-72	Correctivo	266.017,44
CTE 2015-108	V-57	Correctivo	1.650.444,82
CTE 2015-114	AR-20	Preventivo	70.721,00
CTE 2015-125	M-11	Correctivo	2.826.171,36
CTE 2015-186	AR-17	Preventivo	65.904,00
CTE 2015-207	V-24	Preventivo	1.085.082,00
CTE 2015-291	V-12	Preventivo	161.042,55
CTE 2015-396	M-15	Correctivo	5.643.731,18
CTE 2015-447	V-11	Preventivo	1.375.122,52
CTE 2015-486	V-01	Correctivo	1.550.676,31
CTE 2015-496	M-28	Correctivo	1.774.685,73
CTE 2015-527	V-13	Preventivo	1.429.278,13
CTE 2015-529	M-55	Correctivo	6.438.567,01
CTE 2015-537	M-15	Preventivo	241.394,22
CTE 2015-540	V-64	Preventivo	509.302,00
CTE 2015-552	M-103	Preventivo	265.329,10
CTE 2015-297	R-08	Urgencia	98.164,91

3. Este estudio contempla los hallazgos y sus respectivas recomendaciones del informe emitido por el Asesor en Contratación Administrativa y el cual se detalla en **Anexo1**.

Limitaciones: N/A

Normas de auditoría y otras:

Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público⁵.

Normas de Control Interno para el Sector Público⁶.

Ley de Contratación Administrativa⁷.

Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa⁸.

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

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. 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. 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>

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ Publicada en el Alcance No.20 de La Gaceta 110 del 08 de junio de 1995.

⁸ Publicada en La Gaceta 210 del 02 de noviembre de 1996.

⁹ Versión 3: Aprobada mediante oficio CBCR-014252-2015-DGB-0045, de la Dirección General, el día 02-06-2015

III. RESULTADOS DEL ESTUDIO

El Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, dentro de su estructura ha mantenido a un Director Administrativo, quién tiene bajo su responsabilidad la supervisión de la Unidad de Mantenimiento Vehicular¹⁰ en adelante UMV y la cual se divide en dos programas: Mantenimiento Correctivo y Mantenimiento Preventivo. Esta Unidad está conformada por un Encargado de Unidad, tres Asistentes Administrativos, dos Encargados de Programa, un Asesor Técnico, tres Técnicos Inspectores y dos Asistentes Técnicos.

Hasta el mes de febrero del 2015 esta Unidad dio soporte de mantenimiento a la flota vehicular del Benemérito Cuerpo de Bomberos amparados a la contratación directa No.A011025. A partir de marzo de ese mismo año, se inició con la ejecución del “Contrato Directo A014050 (2014cd-014050-up) según el artículo 131 inciso g RLCA, Registro de elegibles para el “mantenimiento de la flotilla de vehículos del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica”.

Del análisis formal realizado por la Unidad de Proveeduría, así como el estudio técnico efectuado por la UMV, se preseleccionó 11 talleres: AutoStar Vehículos S.A.; Autocamiones de Costa Rica Auto Cori S.A.; Comercializadora Técnica Industrial Cotisa; Importaciones GM S.A.; Purdy Motor S.A.; Nacional Automotriz NASA S.A.; Jorge Aguilar Villarreal; Consorcio Tecnogrande-Partes de Camión; Diagnostic and Service Trucks Center S.A., Tractomotriz S.A.; y LTD Central Turbo Diesel S.A.

De acuerdo con información suministrada por la UMV durante el año 2015 se realizó un total de 515 reparaciones, equivalente a una ejecución presupuestaria en mantenimientos preventivos y correctivos de ₡757.241.974.83, distribuidos en los talleres adjudicados, tal y como se detalla en el cuadro No.2:

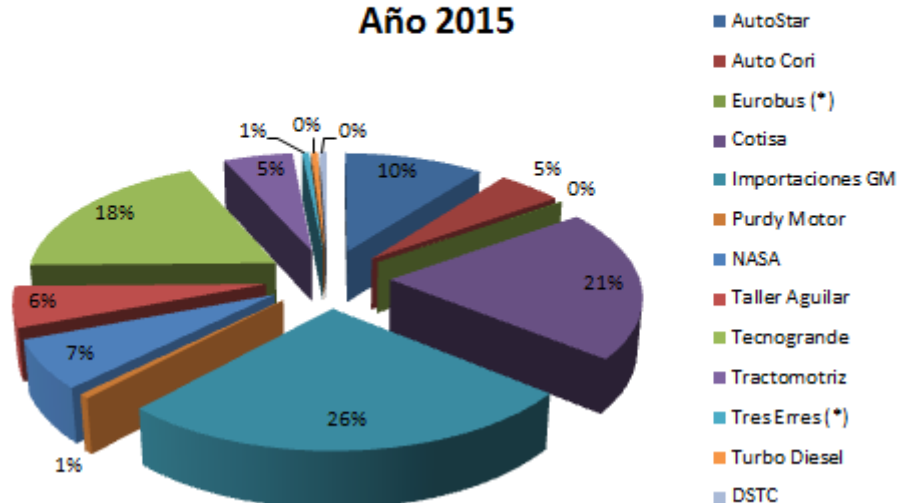
Cuadro No. 2 Gastos en Mantenimientos Preventivos y Correctivos por taller Año 2015	
Proveedor	Total (₡)
AutoStar	78.651.041,65
Auto Cori	36.488.583,96
Eurobus (*)	263.393,00
Cotisa	155.977.537,10
Importaciones GM	197.686.918,30
Purdy Motor	4.609.698,98
NASA	50.296.083,40
Taller Aguilar	42.067.233,65
Tecnogrande	140.175.175,52
Tractomotriz	39.094.675,49
Tres Erres (*)	4.082.289,00
Turbo Diesel	3.801.172,00
DSTC	4.048.172,78
Total	757.241.974,83

Fuente: Información suministrada por la UMV.
(*) Gastos ejecutados amparados a la contratación A011025

¹⁰ Según oficio CBCR-039843-2013-DGB-00865 del 18-12-2013.

En el siguiente gráfico se ilustra la información contenida en el cuadro No.2:

Gráfico No. 1
Gastos en Mantenimientos Preventivos y
Correctivos por taller
Año 2015



Fuente: información suministrada por la UMV.
(*) Gastos amparados a la contratación A011025

Seguidamente se presenta los hallazgos obtenidos de la revisión efectuada en dicha Unidad.

ASPECTOS GENERALES:

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”*

Mediante oficio CBCR-023061-2014-DGB-00540 del 01-08-2014 comunica oficialmente que la *“Dirección General aprobó el 18 de julio de 2014, mediante oficio CBCR-021755-2014-DGB-00493 el Establecimiento del Sistema de Control Interno en el Cuerpo de Bomberos”*

Relacionado con el tema del SEVRI, cabe señalar que dentro del estudio desarrollado por la Auditoría Interna se logra identificar en forma general los posibles riesgos que podrían afectar la Unidad:

- 1: **Riesgo de proceso:** Principalmente en relación con el manejo y administración de los procesos bajo la responsabilidad de la Unidad, tales como el procesamiento, control y custodia de los documentos en los expedientes, actualización de la información en el sistema Evolution Main.
- 2: **Riesgo financiero:** Posibilidad de errores por parte de los funcionarios que conforman la Unidad en la autorización para el pago por mantenimientos preventivos y correctivos de contratos externos.
- 3: **Riesgo de recurso humano:** Posibilidad de errores por parte de los funcionarios de la Unidad, ya sea en la administración, aplicación de procedimientos, procesos, manejo de equipos, coordinación con diferentes usuarios internos y externos, manejo y custodia de documentos.
- 4: **Riesgo de Tecnología de Información (TI):** Problemas con el uso de los sistemas de información.
- 5: **Riesgo estratégico:** Debilidad de no tener para todos los procesos procedimientos oficiales.
- 6: **Riesgo Legal:** No cumplir con la normativa vigente, establecida por el Gobierno Central, la Contraloría General de la República y el Benemérito Cuerpo de Bomberos.

ASPECTOS ESPECIFICOS:

3 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”.

3.1. La Unidad de Mantenimiento Vehicular tiene oficializados 3 procedimientos¹¹ y 1 instructivo, a saber

Cuadro No.3
Unidad de Mantenimiento Vehicular
Procedimientos e instructivo aprobados y oficializados

Nombre del Procedimiento/ instructivo	Código	Oficio de Aprobación	Fecha
“Mantenimiento Correctivo de la Flotilla Vehicular del Benemérito Cuerpo de Bomberos”	2-03-03-001	CBCR-037296-2013-DOB-00759	27/11/2013
“Mantenimiento Preventivo de la Flotilla Vehicular del Benemérito Cuerpo de Bomberos”	2-03-03-002	CBCR-027336-2013-DOB-00516	02/09/2013
“Atención de Reportes de Averías de la Flotilla Vehicular del Benemérito Cuerpo de Bomberos”	2-03-03-003	CBCR-027336-2013-DOB-00516	02/09/2013
“Programación automática del Mantenimiento Preventivo, mediante el sistema Evolution Main (ingreso de datos)”	3-03-03-001	CBCR-026889-2013-MVB-01350	30/08/2013

Fuente: Información suministrada por la Unidad de Mantenimiento Vehicular.

3.1.1 Observaciones Generales de acuerdo con la revisión de los procedimientos vs el “*Instructivo para la elaboración de documentos*”¹²:

3.1.1.1 Los procedimientos “*Mantenimiento Correctivo...*” y “*Mantenimiento Preventivo...*” establecen en el apartado del “*Propósito*” la aplicabilidad bajo los términos del Contrato Directo A011025 “*Servicios de Mantenimiento Correctivo, Preventivo, Predictivo y compra de suministros para la flota vehicular del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica*”, el cual ya no se encuentra vigente, y además se mencionan aspectos, en diferentes pasos de los procedimientos, acordes con dicho contrato, razón por la cual los procedimientos deben

¹¹ 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.

¹² Según “Instructivo para la Elaboración de Documentos” aprobado mediante oficio CBCR-034242-2013-DGB-00725 del 31-10-2013 y comunicado por la Dirección de Operaciones con el Oficio CBCR-037050-2013-DOB-00747 del 25-11-13.

redactarse de tal modo que su aplicabilidad se ajuste independientemente de cualquier contratación o licitación que se encuentre en ejecución. Ejemplos de lo anterior: Pasos 2 y 7 del procedimiento “*Mantenimiento Correctivo...*”

Ver **Recomendación No.1 inciso a)**.

- 3.1.1.2 Los procedimientos aprobados y oficializados carecen del detalle del apartado de “*definiciones*” y además se les incluyó el apartado de “*lineamientos generales*” en vez de “*competencia de aprobación*”; asimismo se contempló en todos los procedimientos el título “*Definición de Unidades Responsables*” en vez de “*Responsabilidades*”, lo cual contraviene lo normado internamente al respecto mediante el “*Instructivo para la Elaboración de Documentación en el BCBCR*”.¹³

Ver **Recomendación No.1 inciso a**

- 3.1.1.3 En el apartado de “*Lineamientos Generales*” se indica que la “*Dirección Operativa de Bomberos, es la responsable de aprobar el contenido de este procedimiento*”. Efectivamente era responsabilidad de esa Dirección dicha aprobación en ese momento; no obstante a partir del 18-12-2013 la Dirección General mediante oficio CBCR-039843-2013-DGB-00865 acordó trasladar la Unidad de Mantenimiento Vehicular bajo la supervisión de la Dirección Administrativa. Adicionalmente se observa que en el procedimiento “*Mantenimiento Preventivo...*” se hace mención a los “*Jefe de Zona*”, quienes ya no forman parte de la estructura organizacional, por lo que es importante la actualización jerárquica ante ajustes y/o creación de procedimientos.

Ver **Recomendación No.1 inciso b**

- 3.1.1.4 En los procedimientos “*Mantenimiento Correctivo...*” y “*Mantenimiento Preventivo ...*” en el apartado “*Definición de Unidades Responsables*” se detallan responsabilidades, entre otras, para: “*Área de Contrataciones Externas*” y “*Área de Mantenimiento Preventivo*”, así como “*Estación*”, 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 otra parte en algunos “pasos” de estos procedimientos se indican funciones a cargo de los “inspectores”, así como del “asistente técnico”, pero no se definieron sus responsabilidades en el apartado “*Definición de Unidades Responsables*”.

Ver **Recomendación No.1 inciso c**

¹³ Aprobado por la Dirección General mediante oficio CBCR-034242-2013-DGB-00725 del 31-10-2013.

3.1.1.5 En cada paso de los procedimientos se indica un “responsable”, no obstante, los diferentes nombres asignados en algunos de ellos carecen de uniformidad, por ejemplo: en un mismo procedimiento: “*Mantenimiento Preventivo...*”, se menciona en los pasos 15 y 16 al “Encargado de Contratación Externa” y “Supervisor de Contratos Externos”, pero no se aclara si se trata de la un mismo responsable. De igual manera en ocasiones se indican funciones para el “inspector” y en otras “inspector de contratos externos”, o bien en los pasos 12 y 13: “*encargado de presupuesto*” versus “*Asistente Administrativa*”, lo anterior, pone en duda la definición del responsable por la función asignada.

Ver **Recomendación No.1 inciso c**

3.1.1.6 Ninguno de los procedimientos establecidos en la Unidad indica tiempos máximos de respuesta, tanto para las diferentes gestiones operativas como aprobaciones de diagnósticos, cotizaciones, etc., así como para trámites administrativos que se deban cumplimentar.

Ver **Recomendación No.1 inciso e**

3.1.1.7 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: pasos 2 y 3 del procedimiento “*Mantenimiento Preventivo...*” en el cual se indica en ambos pasos: “*confecciona expediente*” por lo que no queda claro si se refiere a un mismo expediente. En muchos pasos de los procedimientos se indica: “*Recibe...*”; “*remite...*”; o “*notifica...*” pero no se indica cómo, si es digital o físico, formal o informal. Adicionalmente se observa el establecimiento de controles, pero no se aclara si son físicos o electrónicos y tampoco se menciona su nombre. Lo anterior se observó en el paso 13 del mismo procedimiento.

Ver **Recomendación No.1 inciso a**

3.1.1.8 El procedimiento “*Mantenimiento Correctivo...*” en el paso 13 señala como responsable “*Estación*” indicando: “*El funcionario designado por la Estación o la Dirección Operativa procederá a realizar el retiro del vehículo, verificando que el vehículo cuente con el inventario completo con que se entregó y no tiene otro tipo de averías, como golpes en la carrocería.*”; no obstante y aunque los procesos internos de la UMV tengan relación con las diferentes Estaciones u otras dependencias de la

Institución, no es recomendable la asignación de responsabilidades a Estaciones, ya que difícilmente puedan ser controladas dentro del proceso, por no ser dependencia directa de esa Unidad; razón por la cual, es importante aclarar la redacción de estos procedimientos y valorar su competencia de aprobación.
Ver **Recomendación No.1 inciso d**

Nota 1:

Los anteriores hallazgos y sus respectivas recomendaciones fueron conocidos por la Administración en reunión efectuada con fecha 27 de abril del año en curso, con el fin de agilizar el proceso en la actualización de procedimientos.

4 Del proceso en el servicio de mantenimiento a la flotilla vehicular y de su documentación en el expediente físico.

4.1 De las órdenes de trabajo.

Las órdenes de trabajo son formularios que emite el Sistema Evolution Main y en el cual se reporta la avería o mantenimiento que debe dársele a la Unidad vehicular y contiene datos importantes tales como Placa, Marca, Modelo y la “Fecha Hora Inicio” del reporte, así como el detalle del tipo de mantenimiento que debe dársele a la Unidad según corresponda, entre otros. Estos formularios u “Orden de Trabajo” para los casos de mantenimiento preventivo son remitidos al Proveedor anexos al correo formal de solicitud de servicios, precisamente para que el contratista en el trabajo de campo siga una línea de revisión de acuerdo con el formato que le corresponde aplicar, que bien puede ser por kilometraje, hora o tiempo. Al respecto, se observó las siguientes debilidades:

4.1.1 Fecha de la “Orden de Trabajo” discrepa con la fecha real del mantenimiento:

Se consultó sobre si la “Fecha Hora Inicio” que se consigna en las órdenes de trabajo eran generadas automáticamente por el sistema Evolution, o bien, eran manipulables por el personal de acuerdo con la fecha real en que se programaba un mantenimiento, en razón de que se observó que en ocasiones las fechas no coinciden y distan de varios meses; a lo que se nos informó que el sistema genera la fecha automáticamente cuando se reporta la avería, o bien, en el caso de los mantenimientos preventivos, cuando éste debe aplicársele a la unidad vehicular, pudiendo también manipularse manualmente; no obstante, pudo presentarse el hecho que en alguna oportunidad y aprovechando que la Unidad estuviera en un taller específico para mantenimiento correctivo, se ordenara de inmediato la aplicación del

mantenimiento preventivo, obviando la actualización y ajuste en el Evolution, razón por la cual, en éste se refleja una fecha de meses atrás.

Lo anterior se observó no solamente en algunos casos de la muestra en estudio, sino que también de otra documentación soporte de diferentes mantenimientos en poder de la UMV, según se aprecia algunos ejemplos en el cuadro No.4:

Cuadro No.4
Unidad de Mantenimiento Vehicular
Mantenimientos con inconsistencia de fechas

Unidad	Fecha “Orden de Trabajo”	Fecha Real Mantenimiento
R-09	25-OCT-14	23-07-2015
M-103	14-APR-15	10-11-2015
M-79	19-APR-14	26-10-2015
M-30	04-FEB-15	10-08-2015
M-40	04-APB-14	11-08-2015
M-97	03-NOV-14	13-08-2015
MATPEL-01	29-DEC-14	24-07-2015

Fuente: información suministrada por la UMV

Ver Recomendación No.2 inciso a)

4.1.2 Falta de evidencia para verificar ejecución del mantenimiento preventivo:

Es importante hacer notar que el formato u “Orden de Trabajo” es completado por el proveedor mientras brinda el servicio contratado para mantenimiento preventivo, pero en ocasiones no se documenta por parte de la UMV, ya que no siempre el Contratista lo remite debidamente completo; siendo este documento idóneo para verificar la ejecución del trabajo, pues para los mantenimientos preventivos realizados en las zonas rurales, el contratista suele trasladarse a las Estaciones a brindar el servicio, sin que exista una supervisión oportuna por parte de un inspector. Adicionalmente, estas órdenes de trabajo no consignan firmas del funcionario responsable por ejecutar el mantenimiento, así como tampoco, del funcionario encargado de la Estación que pueda validar la visita realizada.

Ver Recomendación No.2 inciso b)

4.2 De la nota formal al contratista informando por la asignación del vehículo y los Formularios de recepción de las unidades en los talleres.

El cartel de la Contratación Directa A014050, en el capítulo VI “Proceso de Contratación” en el punto 2 se indica:

La Unidad de Mantenimiento Vehicular (UMV) enviará las Unidades con una orden de trabajo por los servicios requeridos. En los casos en que la UMV no envíe la orden de trabajo, **se remitirá un oficio con un pre-diagnóstico de las fallas presentes**, el Taller se compromete a realizar con total esmero un diagnóstico de los daños que manifieste el equipo que se someta a su revisión, determinar los trabajos o tareas requeridos para su reparación, indicar cuáles piezas requieren necesariamente su sustitución y cuáles son reparables. *(el resaltado no es del original)*

Cuando el Taller designado reciba un equipo para su reparación, **debe elaborar un documento o formulario en el cual se especifiquen claramente las condiciones o estado en que recibe el activo bajo responsabilidad del taller**. Se deberá entregar una copia al inspector del Cuerpo de Bomberos el día hábil siguiente al ingreso del vehículo a sus instalaciones. *(el resaltado no es del original)*

Cómo mínimo deberá contar con una lista de chequeo con aspectos generales del vehículo. Anotar el estado general exterior, pintura, abolladuras, luces quemadas, estado de las llantas y del repuesto, accesorios, fugas. Además, verificar dentro del vehículo: objetos personales, radios, CD, herramientas, kilometraje, cantidad de combustible.

4.2.1 La UMV regularmente remite el oficio al taller con el pre-diagnóstico de las fallas presentadas en la Unidad; no obstante, se observó:

- Oficios emitidos con fecha posterior al ingreso de la Unidad al taller. Ejemplos CTE 2015-396, M-15 y CTE 2015-552, M-103.
- Oficios emitidos el mismo día del ingreso de la Unidad al Taller y comunicados al Proveedor mediante correo institucional en horas posteriores a su ingreso. Ejemplos CTE 2015-527, V-13; CTE 2015-529, M-55; CTE 2015-038, CIS-03; y CTE 2015-486, V-01.
- Todos los oficios indican que los trabajos a revisar a la unidad son por “mantenimiento correctivo”, aún y cuando sean por “mantenimiento preventivo” como el servicio de cambio de fluidos.

Nota 2: Producto de la conferencia final del borrador del Informe, efectuada en dos reuniones del 21-06-2016 y 14-07-2016 y según oficio CBCR-020773-2016-DGB-00823 del 14-07-2016 la Dirección General señala: “*En algunos casos cuando una Unidad queda fuera de servicio en carretera y es necesario realizar su traslado en grúa, es muy costoso trasladarla a alguna instalación de la Institución para esperar completar los trámites administrativos, en estos casos lo conveniente es trasladarla directamente al taller que realizará la reparación, para evitar costos adicionales por dos traslados.*”

Por otra parte, nuestra institución no considera necesario realizar la separación de los servicios de mantenimiento preventivo y correctivo, debido a que por la aplicación de la flotilla, en la mayoría de casos se utilizan ambos. Es importante mencionar, que dicha información es utilizada únicamente para datos estadísticos”

4.2.2 Formularios de recepción sin firmas por parte de responsables:

Regularmente los talleres completan el formulario que especifica las condiciones o estado en que recibe el activo bajo su responsabilidad, a excepción de dos casos en los cuales no se documentó tal información en el expediente respectivo, específicamente CTE 2015-291, V-12; y CTE 2015-527, V-13; no obstante, en ocasiones se deja de consignar por parte del taller el nombre o firma de la persona responsable por su recibo, lo cual pone en riesgo a la Institución ante eventuales reclamos posteriores al recibo de la Unidad. Ejemplos de lo anterior: CTE 2015-496, M-28 y CTE 2015-027, M-100; CTE 2015-125, M-11

Adicionalmente se observó un caso particular en la recepción de la Unidad M-67, la cual ingresó al taller externo el 30-01-2015 y en esa misma fecha se recibió correo del taller indicando *"Les comunico que la Unidad M-67 ingresó a nuestras instalaciones en grúa la misma está sin documentación, con varios rayones, sin inventario y no se cuenta con la firma de un responsable"*. Lo anterior es preocupante, ya que en el formulario debería quedar constando la persona responsable por parte del taller por el recibo de la Unidad, así como también de un representante de esta Institución entregando el activo y avalando el estado que consignó el contratista en el formulario.

Ver Recomendación No.3

4.3 De los diagnósticos emitidos por el Proveedor y la "Autorización Preliminar" por parte de la Unidad de Mantenimiento Vehicular.

En el cartel de la Contratación Directa A014050 (2014cd-014050-Up), al respecto se indica:

"REQUISITOS LEGALES

"10.- El solicitante, deberá indicar las personas que se encuentran facultadas para firmar los diagnósticos del estado para el mantenimiento y reparación de los vehículos, cuando la Administración requiera los servicios objeto de este Registro de Elegibles."

"13. Plazos establecidos para la prestación del servicio

Plazo para realizar el diagnóstico

El proveedor contará con un plazo máximo de una semana para realizar el diagnóstico completo de la Unidad o servicio solicitado, en casos que por su complejidad lo requieran, podrá solicitar por una única vez y por escrito con las justificaciones de la solicitud, una ampliación al plazo para concluir con el diagnóstico, la aprobación correspondiente será autorizada o denegada por el Inspector

11. Multas

a.- Por cada día natural de atraso en la entrega del diagnóstico, se cobrará un 1% del monto cotizado, hasta arribar a un máximo del 25% del total cotizado. Todas las multas serán rebajadas del pago mensual por el servicio recibido.

En el Procedimiento “*Mantenimiento Correctivo de la Flotilla Vehicular del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica*”, en el paso 6, y en relación con el diagnóstico, se indica:

“Una vez que el Taller Externo procedió a realizar el desarme de los sistemas afectados y su diagnóstico de los daños que manifieste el vehículo, el Inspector realizará una valoración y su propio diagnóstico determinando los problemas a corregir, los repuestos necesarios de cambiar y los trabajos que en definitiva se autoriza a cotizar al contratista. Para esto se debe completar el formulario de Autorización Preliminar (Adjunto) que requiere el visto bueno del Encargado y se dejará una copia para que realice la cotización respectiva. El Inspector del Cuerpo de Bomberos debe respaldar dicho diagnóstico con todos los medios disponibles, como por ejemplo fotografías, informes técnicos y mediciones. Además, se programaran las inspecciones necesarias por parte del Encargado.”

4.3.1 “Diagnósticos” remitidos por el Proveedor sin firmas.

Según se pudo observar de los expedientes en estudio, los diferentes contratistas han venido cumpliendo con el tiempo estipulado para rendir el diagnóstico –una semana-, posterior a la entrada de la unidad vehicular al taller; no obstante y como este documento es remitido mediante correo informal, ocasionalmente es firmado por un responsable de la empresa Proveedora. Ejemplos de lo anterior se observó: CTE 2015-496, M-28; CTE 2015-125, M-11.

Ver Recomendación No 4, inciso a).

4.3.2 Tiempos de respuesta excesivos para la aprobación del “Diagnóstico”:

De los expedientes analizados se advirtió que regularmente transcurre muchos días para que el inspector dé el visto bueno al diagnóstico brindado por el contratista. Lo anterior, se observó en los siguientes casos: CTE 2015-097 M-72 con 7 días naturales; CTE 2015-125 M-11 con 15 días naturales; CTE 2015-207 V-24 con 7 días naturales. Asimismo se observó que en el caso de la reparación CTE 2015-496, M-28 transcurrió 18 días naturales entre la fecha del “Diagnóstico” y la “Autorización Preliminar”, ya que la UMV requirió información adicional al respecto. Adicionalmente se observó en el control electrónico de ejecución que lleva la UMV denominado “*Log de expedientes en proceso Contratos V5*”¹⁴, que

¹⁴ Comunicado al personal de la UMV mediante oficio CBCR-017481-2015-MVB-00893 del 03-07-2015.

el tiempo de respuesta del inspector para avalar el diagnóstico, en ocasiones excede períodos considerables de atención, lo cual repercute en la emisión de la “*Autorización Preliminar*”.

Los procedimientos establecidos por la UMV no establecen tiempos máximos de aplicación en este caso; razón por la cual mediante oficio CBCR-019003-2015-MVB-00966 del 22-07-2015 se estableció: “*Por recibido el diagnóstico por parte del contratista, la supervisión deberá analizar y entregar la aprobación preliminar en cinco (5) días hábiles máximo.*”

No obstante que los tiempos fueron definidos por la UMV desde el mes de julio del año pasado, la situación se continúa presentando y se evidencia en correo institucional remitido por el Supervisor de inspectores a cada uno de ellos, con fecha 01-12-2015, en el cual indica:

“Por favor seguir su plan de trabajo basado en las prioridades que se muestran en estos 2 cuadros, los mismos lo que muestran es la fecha en que el proveedor nos envió ya sea cotización o diagnóstico, y en la pestaña de días hábiles se indica el conteo de días que han pasado y que no se ha hecho llegar los documentos de A. Preliminar o A. Definitiva por nuestra parte, por favor tomar en consideración (orden de prioridad y llevar a cabo estos documentos.”

Un extracto de dicho correo se presenta en el cuadro No.5:

Cuadro No. 5
Unidad de Mantenimiento Vehicular
Días hábiles de atraso en la aprobación del “Diagnóstico”

Unidad	Diagnóstico	Días hábiles	Orden de Prioridad
M-92	06-10-2015	40	1
ARAC-01	30-10-2015	22	2
V-12	03-11-2015	20	3

Fuente: Información suministrada por la UMV

Se realizó la consulta sobre si existió alguna justificación por parte de los inspectores por los días hábiles transcurridos sin emitir autorización al diagnóstico; sin embargo, se nos dio una respuesta negativa, situación preocupante, ya que la “*Autorización Preliminar*” es la base para que el Proveedor dé inicio con la confección de las cotizaciones de mano de obra, repuestos y servicios.

Ver Recomendación No 4 incisos b) y c).

4.3.3 Formulario de “Autorización Preliminar” completado con fecha posterior a la salida de la Unidad del taller.

Como su nombre lo indica, esta autorización es previa a la ejecución del trabajo, incluso, el inspector debe emitirla posterior al “Diagnóstico” y previo al suministro de cotizaciones por parte del proveedor respectivo; no obstante, se observó algunos casos en los cuales se procedió a completar el formulario aún y cuando la unidad ya había sido reparada días atrás. Ejemplo: CTE 2015-114, AR-20 y CTE 2015-186, AR-17.

Es importante señalar que los dos casos anotados anteriormente se refiere a mantenimientos preventivos y de acuerdo con el procedimiento “*Mantenimiento Preventivo...*” no se estipula en ninguno de los pasos el tener que cumplir con el requisito de completar el formulario de “*Autorización Preliminar*”, razón por lo cual se hace evidente el desconocimiento por parte de los inspectores del debido proceso en estos casos. Asimismo, es importante rescatar la secuencia lógica que debe existir en el proceso de documentación de la información.

Ver Recomendación No.4 inciso d)

4.3.4 Formularios de “Autorización Preliminar” con información incompleta:

El formulario de “Autorización Preliminar” tiene varias secciones para ser completadas por el inspector a cargo del mantenimiento tales como: “Detalle de los problemas encontrados”, “Repuestos necesarios de cambiar”, “Trabajos autorizados”, así como la cantidad de “inspecciones programadas”, siendo esta última información la que se ha obviado cumplimentar en algunos casos, situación que imposibilita conocer con certeza la cantidad de inspecciones que se le corresponde aplicar a un mismo mantenimiento. Se observó en los siguientes casos: CTE 2015-108, V-57; CTE 2015-207, V-24; CTE 2015-447, V-11.

Ver Recomendación No.4 inciso d)

4.4 De las cotizaciones brindadas por el Proveedor y la “Autorización Definitiva”

En el cartel de la Contratación Directa A014050 (2014cd-014050-Up), en el Capítulo VI, Proceso de Contratación, punto 2 “*Procedimiento para la realización de los trabajos*”, se indica

Una vez autorizados los trabajos procederá a realizar una cotización de:

- a) mano de obra
- b) repuestos
- c) servicios y suministros

Indicando claramente el plazo de entrega de los servicios. El plazo de presentación de esta propuesta no deberá exceder tres días hábiles. En caso que la cotización no sea aprobada por la UMV, se procederá a comunicar mediante un oficio las razones por las cuales se rechaza la cotización y así hasta llegar a una propuesta razonable que satisfaga a la Administración. El Taller tendrá un día hábil para entregar la cotización corregida, en caso contrario se aplicarán las multas señaladas para el atraso en la presentación de la cotización.

Asimismo, en el punto 4 “Cotización”, el cartel señala:

a. *Plazo de cotización de servicios.*

El proveedor deberá presentar las cotizaciones solicitadas en el plazo máximo de tres días hábiles después de recibir la solicitud de servicio requerida (autorización preliminar).”

4 “Cotización

Antes de realizar cualquier servicio de mantenimiento y de acuerdo al procedimiento establecido en este pliego de condiciones, se deberá presentar al Cuerpo de Bomberos un detalle de costos de las reparaciones: horas, repuestos y otros; para cada equipo individualmente. La cotización de precios deberá incluir como mínimo lo siguiente:

- a) *Datos del Proveedor.*
- b) *Fecha de la cotización.*
- c) *Número de referencia o consecutivo.*
- d) *Cliente.*
- e) *Atención.*
- f) *Número Interno del vehículo.*
- g) *Placa del vehículo.*
- h) *Descripción detallada del servicio*
 - *Detalle de los trabajos a realizar, indicando la cantidad de horas por cada trabajo especificado, mínimo se deberá especificar por sistema.*
 - *Detalle de los repuestos a sustituir, una línea por cada tipo de repuesto.*
 - *Indicar las horas de traslado para los casos en que aplique*
 - *Tiempo de entrega del servicio (días naturales)*
 - *Tiempo de entrega de los repuestos ofrecidos*
 - *Materiales a utilizar y su costo detallado*
 - *Servicios: indicar la Subcontratación de servicios, detalle de costos. Aportar copia de la cotización del subcontratista.*
 - *Suministros y su costo detallado*
- i) *Subtotal.*
- j) *Impuesto de ventas (Cuando aplique).*
- k) *Total general.*
- l) *Condiciones generales.*
- m) *Plazo de entrega.*
- n) *Plazos de las garantías ofrecidas.*
- o) *Vigencia de la oferta.*

- p) Descuentos especiales.
- q) Debe estar firmada por el representante de la empresa o por la persona que este designe.

Las cotizaciones o una copia de estas, requieren ser enviadas mediante correo electrónico en formatos editables tales como Microsoft Word o excel. De igual modo también pueden ser entregadas físicamente al Inspector o en formato de Adobe Reader. (Modificado mediante Resolución Motivada de fecha 10 de octubre de 2014).

El procedimiento “*Mantenimiento Correctivo de la Flotilla Vehicular del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica*” en su punto 7 señala:

“En caso contrario se deberá rechazar la cotización, tomando en cuenta lo que indica el cartel de licitación “...”. Es decir, se deberá enviar una nota formal al contratista donde se le indiquen las observaciones correspondientes.”

“...Una vez determinada la suficiencia presupuestaria, deberá aprobar la reparación en el formulario de autorización definitiva, esta aprobación debe contar con el visto bueno del Encargado de Talleres Externos.”

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

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

Con respecto a este tema se observó lo siguiente:

4.4.1 Cotizaciones sin indicación del “Tiempo de Entrega”:

De acuerdo con la revisión efectuada, algunas cotizaciones de los diferentes talleres no incluyen el tiempo de entrega del servicio y pese a esta condición, se encuentran con el sello “APROBADO” y la firma del inspector a cargo del caso, siendo además que se observó en el formulario denominado “Autorización Definitiva” un tiempo de entrega indicado por los inspectores que no deriva de ninguna cotización. Ejemplos de lo anterior: CTE 2015-540, V-64; CTE 2015-552, M-103; CTE 2015-094, M-72; CTE 2015-527, V-13; CTE 2015-207, V-24; CTE 2015-529, M-55.

Ver Recomendación No 5 inciso a)

4.4.2 Tiempos excesivos de atención en la aprobación de las cotizaciones y consecuentes atrasos en la “Autorización Definitiva”:

Se observó que en algunos casos transcurre mucho tiempo desde el momento en que el Proveedor brinda la cotización respectiva y el inspector

emite la “Autorización Definitiva”, obviando dejar documentado además cualquier eventualidad por el retraso. Ejemplo de lo anterior:

- CTE 2015-552, M-103; El Proveedor emite las cotizaciones con fecha 17-11-2015 y el inspector completa la “Autorización Definitiva” con fecha 10-12-2015 (23 días naturales)
- CTE 2015-527, V-13; El contratista emite el presupuesto desde el 06-11-2015, siendo hasta el 16-11-2015 (10 días naturales) que la UMV remite oficio CBCR-029588-2015-MVB-00072 solicitando corrección de la proforma, a lo anterior, el Proveedor tarda seis días en remitir las cotizaciones corregidas por lo que al momento del pago y mediante oficio CBCR-002515-2016-MVB-00162 del 29-01-2016 se le aplica cobro de multa por tal retraso.

Al respecto, y tal como se indicó en el punto anterior 4.3.2, referente a los diagnósticos, mediante oficio CBCR-019003-2015-MVB-00966 del 22-07-2015 la UMV reguló los tiempos máximos para dar aprobación a las cotizaciones en razón de que en los procedimientos aprobados no se delimitan: *“Al recibir la cotización por parte del contratista, la supervisión contara con cinco (5) días hábiles para analizar, verificar costos y entregar la aprobación definitiva.”*; no obstante lo anterior, la situación se continúa presentando y se demuestra en los ejemplos anotados en el párrafo anterior.

Adicionalmente, tal incumplimiento se evidencia en el recordatorio efectuado mediante correo institucional de fecha 01-12-2015 del Supervisor de inspectores a cada uno de ellos, en el cual se les ordena atender cotizaciones con prioridad, por exceso de días de atraso. En el cuadro No.6 se presenta un resumen de lo indicado en dicha comunicación:

Cuadro No. 6
Unidad de Mantenimiento Vehicular
Días hábiles de atraso en la aprobación de “Cotizaciones”

Unidad	Cotización	Días hábiles	Orden de Prioridad
ARAC-01	27/10/2015	25	1
M-77	04/11/2015	19	2
V-109	12/11/2015	13	3
M-44	20/11/2015	7	4
M-68	20/11/2015	7	5
T-04	20/11/2015	7	6
M-17	23/11/2015	6	7
M-62	23/11/2015	6	8

Fuente: Información suministrada por la UMV

Según se nos informó por parte del Encargado de la UMV, los atrasos presentados por parte del inspector, y de los cuales no existe justificación documentada, no tienen implicaciones estipuladas, pero no cabe duda que se reflejan en la calidad del servicio que se brinda, por lo que se debería concientizar al personal sobre la responsabilidad social que causa su proceder y establecer las medidas disciplinarias que correspondan ante consecuentes demoras.

Ver Recomendación No 4 incisos b) y c).

4.4.3 Rechazo de cotizaciones sin oficio formal.

En la mayoría de los casos, la UMV obvió la emisión del oficio informando al Proveedor sobre las razones por las cuales se rechazaron las cotizaciones y únicamente se observan con el sello “RECHAZADO”; posteriormente se documentan otros presupuestos sustituyendo los primeros, a los cuales se les consigna el sello “APROBADO”. Ejemplos de lo anterior: CTE 2015-186 AR-17; CTE 2015-291, V-12 y CTE 2015-038, CIS-03.

Al respecto, es importante recalcar que este hallazgo fue también informado por la Auditoría Interna mediante oficio AIB-020-2013 del 01-04-2013 y se brindó la recomendación No.4 que en lo que interesa dice:

“Que se deje evidencia dentro del expediente de los oficios formales que deniegan las cotizaciones (detallando las razones)...”

Ver Recomendación No. 5 inciso b.

4.4.4 Cotizaciones y “Autorización Definitiva” posteriores a la reparación de la unidad.

Aún y cuando los mantenimientos fueron aplicados en la fecha programada, se evidenció cotizaciones que no fueron presentadas en el tiempo oportuno, pues fueron rendidas en fecha posterior a la salida de la unidad del taller. Ejemplo de lo anterior:

- CTE 2015-052, R-09; La unidad de rescate recibe el mantenimiento preventivo con fecha 20-08-2015 y la cotización con sello de “Aprobado” tiene fecha 20-10-2015. No se documentó formulario de “Autorización definitiva”
- CTE 2015-114, AR-20; se le aplicó el mantenimiento el 13-04-2015, tanto la cotización del proveedor como la “Autorización Definitiva” tienen fecha 25-05-2015.

- CTE 2015-186, AR-17; recibe el mantenimiento preventivo el 23-04-2015 y la cotización se consigna con fecha 21-05-2015 y Autorización Definitiva con fecha 22-05-2015.
- CTE 2015-529, M-55, La unidad extintora sale del taller con fecha 28-11-2015 y la “Autorización Definitiva” se encuentra fechada 10-12-2015, 12 días naturales posterior a la reparación, por la suma de ¢6.438.567.01 recibida por el proveedor en esa misma fecha y además es autorizada por la Dirección Administrativa

Es importante anotar que en el documento de “Autorización Definitiva” se consigna la autorización presupuestaria, la cual también está siendo emitida con fecha posterior al mantenimiento.

En el procedimiento “*Mantenimiento Preventivo...*” se indica en los pasos 12 y 13 lo siguiente:

“Solicita al encargado de presupuesto realizar la reserva correspondiente, mediante correo electrónico. Deja constancia en el expediente”

“Procede a realizar la correspondiente reserva de presupuesto en el control establecido para este fin. Confirma al Encargado de Mantenimiento Preventivo la reserva correspondiente así como el número de CTE. En caso de no haber suficientes recursos presupuestarios de igual modo notificará al Encargado con copia al Jefe de la Unidad.”

Aún y cuando todos los mantenimientos señalados anteriormente sean preventivos, se debe seguir un orden razonable en la documentación, ya que las cotizaciones son el respaldo económico que se tiene previo al cobro por el servicio brindado por el Proveedor.

Ver Recomendación No.5 inciso c)

4.4.5 Se detallan a continuación algunos casos particulares, relacionados con el tema de “cotizaciones” y “Autorización definitiva”:

4.4.5.1 Cotizaciones de la Unidad M-100, CTE 2015-027:

De acuerdo con las cotizaciones emitidas por el contratista de fecha 02-02-2015 por los repuestos y 06-02-2015 por mano de obra, la UMV remitió oficio CBCR-003333-2015-MVB-00163 con fecha 09-02-2015 solicitando modificaciones en su oferta específicamente para tres tipos de repuestos: Tambores delanteros por un monto de ¢1.561.290.00; fibras delanteras por ¢887.180.00 y fibras traseras

por la suma de ¢1.592.736.00, e indicó: *"Se requiere de una mejor opción tanto en el precio, como en la traída y tiempo de entrega"*. De las siguientes facturas proformas, se observa que el Proveedor únicamente mejora tiempo de traída de los repuestos y el precio solo lo mejora en las fibras traseras, efectuando un ajuste a la suma de ¢1.492.800.00. No se documentó en el expediente una justificación del proveedor en el tema del precio para los otros 2 repuestos, razón por lo cual, los artículos de importación fueron cancelados tal y como lo cotizaron originalmente.

Según consulta efectuada al respecto al Encargado de la UMV, informó que evidentemente este caso presenta un problema de respaldo en la documentación, ya que en muchas ocasiones existe la coordinación previa, pero no se deja evidencia.

4.4.5.2 "Autorización definitiva" de la Unidad M-55, CTE 2015-529.

En el folio 29 del expediente de esta reparación, se documentó correo remitido por el Proveedor con fecha 30-11-2015 a la UMV indicando: *"El sábado enviamos el informe solicitado sobre el caso de la M-55, este vehículo ya fue inspeccionado y entregado. Usted sería tan amable de ayudarnos con el acta definitiva de entrega, para poder enviarles la factura de esta unidad el día de hoy?"* En esa misma fecha, la UMV responde: *"Efectivamente ya recibimos los informes, ya gire la instrucción para que realicen los documento faltantes y así nos puedan facturar, sí le indico que el trámite no se realizará el día de hoy más la documentación conlleva un trámite e inclusive en el caso de la M-55 tenemos que recoger la OC original para anularla y hacer una nueva..."*

Asimismo se observa que en el Folio 17 se documenta una "Autorización definitiva" con fecha 29-10-15 y estampado el sello "Anulado" y recibida por el Proveedor en esa misma fecha, en la cual se autoriza la reparación para esta Unidad y presupuesto por la suma de ¢1.188.568.20. No obstante, con fecha 30-10-15 el proveedor presenta cotización de repuestos corregida por la suma total de ¢6.129.817,00 en razón de haberse presentado un error en el "catálogo de partes" consultado, haciendo la aclaración formal mediante carta de fecha 28-11-15. Tanto la "Autorización definitiva" y "Presupuesto autorizado" tiene fecha 10-12-2015 por la suma total de ¢6.438.567,01, aún y cuando la Unidad fue entregada con fecha 28-11-2015, tal y como lo informa el Proveedor.

Por lo anterior, y de la documentación que se adjunta al expediente se evidencia que aún y cuando el monto de esta reparación es

significativo, la "Autorización Definitiva" (10-12-2015) fue dada con fecha posterior a la reparación final de la Unidad. Adicional se observa que únicamente se documenta un formulario de "Inspección" completado con fecha 11-12-2015

Ver recomendación 5, inciso c)

4.5 Documentación final: “Prueba Final de Carretera” y “Acta de Recepción”

En el cartel de la Contratación Directa A014050 (2014cd-014050-Up), al respecto se indica:

“Para dar por concluido cada servicio, el personal designado por el Cuerpo de Bomberos realizará las pruebas de verificación según corresponda al tipo de reparación efectuada. Emitida la aprobación correspondiente mediante un acta de recepción, retirará el equipo de las instalaciones del Taller en los casos que corresponda. Igualmente, el personal designado por el Cuerpo de Bomberos realizará de inmediato la evaluación y calificación del servicio, que formará parte del expediente del caso.”

El Procedimiento “Mantenimiento Correctivo de la Flotilla Vehicular del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica” en el paso 12, indica:

“Cuando la reparación esté terminada, el Inspector procederá a realizar las pruebas que considere necesarias para determinar el correcto funcionamiento del vehículo, en caso de ser necesario las pruebas con los Operadores de los equipos, notificará al Encargado para realizar las coordinaciones necesarias con la Dirección Operativa. Si el vehículo no está funcionando adecuadamente, le hará las observaciones por escrito al contratista para que las corrija en el menor tiempo posible, utilizando el formulario definido para este fin (adjunto).

Si las reparaciones fueron realizadas correctamente y el vehículo funciona adecuadamente, se procederá a confeccionar la respectiva Acta de Recepción completando el formulario correspondiente (adjunta), detallando los trabajos recibidos a satisfacción, el costo total, el tiempo total de la reparación y el número de factura y la fecha. Así como si aplican días multa por la reparación realizada. Deberá detallar los repuestos cambiados y verificar que coinciden con los repuestos usados y dejarlos para que el contratista los deseche. Además, realizará la calificación del servicio correspondiente. Informará al Encargado para realizar las coordinaciones necesarias, en caso que sea necesario enviar personal a recogerla.

Con respecto a este tema se observó:

4.5.1 Documentación final con fecha posterior a la salida de la Unidad del Taller.
Ejemplos:

- *CTE 2015-552, M-103*: La Unidad extintora ingresa al taller para el mantenimiento preventivo el 16-11-2015. Los formularios de “Prueba Final de Carretera” y “Acta de Recepción” se completa un mes después, hasta el 17-12-2015.
- *CTE-2015- 052, R-09*: La unidad recibe el mantenimiento el 20-08-2015, siendo que aproximadamente 3 meses después, mediante oficio CBCR-029920-2015-MVB-01490 del 19-11-15 la UMV recibe a satisfacción el servicio.
- *CTE 2015-114, AR-20*: La unidad recibe los servicios el 13-04-2015 y se documentó la “Prueba Final de Carretera” y “Acta de Recepción” con fecha 25-05-2015.
- *CTE 2015-291, V12*: El vehículo ingresó al taller el 28-10-15 para el mantenimiento preventivo de cambio de fluidos y mediante el diagnóstico rendido por el taller con fecha 03-11-2015 indica: *“Duración del trabajo” 1 día*.
Las cotizaciones de fecha 03-11-2015 son “Rechazadas”. En el folio 14 del expediente se observa un correo remitido por el Proveedor de fecha 23-11-2015 señalando: *“...cuál es la corrección que necesita en este caso para generarme la OC y la definitiva?”*. No se documentó respuesta sobre el particular por parte de la UMV; no obstante, se consigna un correo del Proveedor del 25-11-2015 *“Adjunto presupuesto con la corrección solicitada...”* y las cuales tienen el sello “Aprobado”. Todos los formularios de documentación final, tales como la “Autorización definitiva”, “inspección”; “Prueba final (de carretera); y “Acta de Recepción” tienen fecha 01-12-2015.
- *CTE 2015-537 M-15*; La Unidad extintora recibe el mantenimiento en fecha 05-11-2015 y la UMV mediante oficio CBCR-032110-2015-MVB-01521 del 09-12-2015 emite el recibo conforme del servicio.

Aún y cuando todos los mantenimientos anotados anteriormente se refieren a servicios preventivos, pareciera poco efectivo efectuar un recibo conforme de un servicio hasta 3 meses posteriores a su entrega, máxime que la unidad vehicular ya no se encontrará en las condiciones originalmente entregadas. Cabe señalar que los mantenimientos preventivos regularmente son realizados en Estaciones, ya que se agrupan por batallones, por lo que se programa una gira de inspección para constatar los trabajos realizados y no siempre estas visitas son cercanas a la ejecución del servicio.

- *CTE 2015-027 M-100*; La Unidad extintora se retira del taller con fecha 06-03-2015. El Proveedor informa con fecha 05-03-2015 a la UMV que la reparación de la M-100 se encuentra lista y que en el ánimo de no atrasar su funcionamiento, quedaría pendiente la instalación de un repuesto de importación (luces entroboscópicas), las cuales a pesar de que en la factura proforma se indicó con 12 días de entrega, según se observa en el expediente mediante correo de la empresa Proveedor, se

dicho repuesto quedó instalado el 30-06-2015, aproximadamente 4 meses después de recibida la orden de compra -25-02-2015- y además ese repuesto fue cancelado mediante la factura 8485 del 06-03-2015 con un valor de ¢330,000,00. Lo anterior también se evidencia en el documento "*Prueba Final de Carretera*" con fecha 01-07-2015 y un "*Acta de Recepción*" del 27-07-2015.

El tema de la emisión oportuna de las "Actas de Recepción" fue abordado por esta Auditoría Interna en informe AIB-020-2013 del 01-04-2013, específicamente en recomendación No.3 inciso e, el cual en lo que interesa indica:

"... relacionado con el recibo conforme por el servicio brindado, de tal forma que las "Actas de Recepción" se confeccionen oportunamente una vez que el servicio fue recibido a satisfacción." **Ver Recomendación No. 6**

4.5.2 Inconsistencia en la información de tiempos de entrega indicados en la "Autorización Definitiva" versus documentación final (Prueba final (de carretera), Acta de Recepción).

- CTE 2015-447, V-11; el vehículo ingresó al taller el 07-09-15. En la "*Autorización Definitiva*" de fecha 18-09-2015 se indica "*Tiempo de entrega 24-09-15 Días 4*", siendo que en el "*Acta de Recepción*" de esa misma fecha indica "*Tiempo total de la reparación: 1 día*"
- CTE 2015-486, V-01; La "*Autorización definitiva*" de esta reparación tiene fecha 07-10-2015 y entregada al proveedor un día después - 08-10-2015- y en la cual se indica "*Tiempo de entrega 14-10-15 Días: 3*". No obstante, el "*Acta de Recepción*" y "*Prueba Final (de carretera)*" se realiza 1 día después con fecha 09-10-2015, aún y cuando se observa que la cotización de mano de obra indica un tiempo total de reparación de 18.2 horas.
- M-55 CTE 2015-529. El formulario de "Autorización definitiva" indica "Tiempo de entrega 11-12-15 Días 1", aún y cuando la Unidad fue entregada por el taller el 28-11-15.
- CTE 2015-125, M-11; La "*Autorización Definitiva*" indica "*Tiempo de entrega 06-05-15 Días: 6*"; no obstante el "*Acta de recepción*" se realiza hasta el 19-05-15. En este caso en particular, se evidenció la recepción del servicio por parte del inspector de la UMV en fecha posterior a la indicada en el formulario de "*Autorización Definitiva*".

Ver Recomendación No. 6

4.5.3 Autorización para retirar el vehículo sin contar con la documentación final

- CTE 2015-527, V-13; En folio 33 del expediente de reparación, se documenta correo remitido por el Proveedor a la UMV del 08-01-2016 indicando "...la salida de la unidad V13 fue autorizada por don Francisco León el 24 de diciembre vía texto Whathsap, la unidad se entregó ese mismo día por la tarde". El "Acta de Recepción" se completa con fecha 04-01-2016 y no se evidencia en el expediente documento "Prueba Final (de carretera)", lo cual pone en desventaja a la Institución ante reclamos posteriores.

Según se indica en el cartel respectivo: *"La autorización para las pruebas de los vehículos se realizará por cualquier medio escrito, previa solicitud del Taller" además se indica "Para dar por concluido cada servicio, el personal designado por el Cuerpo de Bomberos realizará las pruebas de verificación según corresponda al tipo de reparación efectuada. Emitida la aprobación correspondiente mediante un acta de recepción, retirará el equipo de las instalaciones del Taller en los casos que corresponda. Igualmente, el personal designado por el Cuerpo de Bomberos realizará de inmediato la evaluación y calificación del servicio, que formará parte del expediente del caso."*

Ver Recomendación No. 6

4.6 Inspecciones - tiempos empleados en su ejecución:

El procedimiento "Mantenimiento Correctivo de la Flotilla Vehicular del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica"

"Durante la ejecución de los trabajos los Inspectores deberán realizar las inspecciones programadas por ellos o por el Encargado de Talleres Externos, utilizando el formulario respectivo (adjunto). La programación se deberá realizar atendiendo los siguientes aspectos: complejidad de las reparaciones, ubicación geográfica y disponibilidad del personal. Durante cada inspección se debe completar el formulario de inspección, indicando claramente el porcentaje de avance y la descripción del mismo, dejando constancia en el expediente de cada inspección realizada."

La Auditoría Interna mediante estudio de control interno rindió informe AIB-020-2013 del 01-04-2013, en el cual emitió la recomendación No.5 inciso e, la cual textualmente indica:

5. Que se establezcan controles que permitan:
- e.- La asignación de roles de inspección y *determinar los tiempos empleados en cada una de ellas* (el resaltado no es del original).

- 4.6.1 De acuerdo con información suministrada a esta Auditoría Interna, se observa que cada tres meses la UMV realiza una rotación de inspectores, asignando 3 talleres a cada uno de ellos. Se efectuó la consulta sobre si se

ha logrado determinar los tiempos promedio empleados en cada una de las inspecciones, a lo que se nos indicó que actualmente una funcionaria de la Unidad, profesional en la materia, está realizando un estudio de cargas de trabajo, para lo cual se definió el siguiente objetivo:

“Mejorar la productividad en el proceso de Mantenimiento Correctivo de la Unidad de Mantenimiento Vehicular del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica por medio de la aplicación de herramientas de ingeniería, para lograr un mayor balance de cumplimiento de tiempo de entrega de las unidades vehiculares al servicio de la estación sin demeritar la calidad del trabajo solicitado

Según el cronograma general de trabajo, se estimó el resultado final del estudio para la segunda semana de mayo del presente año, por lo que sería a partir de esa fecha que se contaría con tiempos promedios técnicamente determinados en campo, para la ejecución de las inspecciones.

Es importante hacer notar que en el estudio de control interno realizado por esta Auditoría durante los meses de octubre, noviembre y diciembre del 2012, la UMV contaba con 4 inspectores; no obstante, y a pesar de que la flotilla vehicular casi ha duplicado su tamaño, según información suministrada por el Encargado de la Unidad, actualmente los roles de inspección están asignados únicamente a 3 inspectores, lo cual podría estar influyendo en gran medida en los tiempos de respuesta para aprobación de diagnósticos y cotizaciones, tal y como se señaló en los puntos 4.3.2 y 4.4.2 de este informe, así como a la alta rotación de personal que se ha venido presentando en el puesto, de ahí la importancia de valorar el resultado del estudio de cargas de trabajo y si amerita, se considere un posible reforzamiento del recurso humano con que se dispone para este cargo.

Ver Recomendación No.7

4.7 De los pagos efectuados por los servicios de mantenimiento:

El Cartel del Contrato Directo A014050 (2014CD-014050-UP), establece:

“Los proveedores deberán tener en cuenta y apearse a lo que indica párrafo al final del artículo 8 de la Ley Reguladora de todas las Exoneraciones Vigentes su Derogatoria y Excepciones N° 7293, que textualmente dice:

"(...) Las compras del Cuerpo de Bomberos que se realicen de conformidad con sus funciones, tendrán exención tributaria, arancelaria y de sobretasas para las adquisiciones de las unidades extintoras de incendio, las ambulancias y los vehículos que se convertirán en unidades extintoras de incendio o en ambulancia; los vehículos de apoyo, las plantas eléctricas portátiles, las bombas portátiles; los equipos y artículos para extinción de incendios, para rescate y para emergencias con materiales peligrosos; los equipos de comunicación y equipos electrónicos para atención de emergencias; los repuestos, las llantas y los artículos para mantenimiento de las unidades extintoras, las ambulancias, los vehículos y los equipos para extinción de incendios, el rescate y las emergencias con materiales peligrosos; los equipos de protección personal para extinción de incendios, el rescate y las emergencias con materiales peligrosos; el espumógeno y polvo químico para extinción de incendios; los medicamentos, combustibles y lubricantes; los artículos y bienes de similar naturaleza, necesarios para el cumplimiento de sus fines..."

Así mismo debe tener en cuenta los términos de la Resolución DGH-RES-0027-2010 del 14 de julio 2010, en la que se concedió autorización genérica y permanente a favor del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica para adquirir en el mercado nacional, exentos de los Impuestos General sobre las Ventas y Selectivo de Consumo, prescindiendo del trámite de autorización de exoneración ante el Departamento de Gestión de Exenciones, para los siguientes bienes:

- 4.7.1 La UMV autoriza los pagos a proveedores posterior al cotejamiento de lo facturado versus lo cotizado una vez recibido el servicio y procede a efectuar el traslado de la documentación a la Unidad de Proveeduría para su posterior cancelación. De acuerdo con Resolución de la Dirección General de Hacienda DGH-RES-0027-2010 mediante la cual se concedió autorización genérica y permanente relacionada con la exención de los Impuestos General sobre las Ventas y/o Selectivo de Consumo, la Dirección Administrativa mediante oficio CBCR-002654-2012-DAB-00013 del 25-01-2012, autorizó lo siguiente: *"La Orden de Compra se tramitará únicamente cuando el valor del bien supere la suma de los ¢300.000.00"*.

Adicionalmente la Dirección Administrativa mediante oficio CBCR-007903-2013-DAB-00181, del 11-03-2013 dispuso: *"Con fundamento en lo expresado es criterio de esta Dirección que la Unidad de Mantenimiento Vehicular puede aplicar plenamente los alcances de las regulaciones establecidas mediante el oficio CBCR-002654-2012-DAB-00013 del 25/01/2012, en relación con las adquisiciones que se deben exonerar y que se generan por medio de la administración del contrato directo supra citado"*. No obstante, la UMV estableció como práctica realizar el documento de orden de compra para aquellas facturas de repuestos, materiales y/o suministros, que superen los ¢100.000.00, es decir, en toda facturación menor a este monto, el proveedor incluye el impuesto sobre las ventas. Lo anterior fue comunicado por la UMV a los diferentes Proveedores mediante oficio CBCR-000283-2014-MVB-00002 del 06-01-2014, por lo que se

considera conveniente normar la práctica establecida, ya que difiere de lo establecido administrativamente mediante oficio CBCR-002654-2012-DAB-00013.

Nota 3: Producto de la conferencia final del borrador del Informe, efectuada en dos reuniones del 21-06-2016 y 14-07-2016 y según oficio CBCR-020773-2016-DGB-00823 del 14-07-2016 la Dirección General señala: *“La institución ha tratado de aplicar una posición más estricta en cuanto el tema, razón por la cual, en la práctica, se ha estado utilizando un monto de ¢100.000, que trae más beneficios a la organización”*

4.7.2 Pagos efectuados por repuestos con el cobro del impuesto de venta:

Con respecto a los pagos efectuados a los Proveedores durante el año 2015 del Contrato Directo A014050, se efectuó una revisión general a la información que la Unidad de Proveeduría resguarda sobre el particular, pudiendo observar que en tres casos específicos, un mismo proveedor aplicó el impuesto de ventas en facturas por repuestos, cuyo monto supera incluso los ¢300.000.00, tal y como se detalla en cuadro No.7:

Cuadro No. 7
Pagos efectuados por repuestos con impuesto de ventas
Contrato Directo A014050

No. Solicitud de pago	Fecha	Proveedor	No. de Factura	Monto total Factura ¢	Impuesto Ventas cancelado
15180021409	10/12/2015	Tecnogrande	9934	2.948.279,02	339.182,59
15180011170	23/07/2015	Tecnogrande	9182	385.719,85	44.374,85
15180011170	30/06/2015	Tecnogrande	9196	2.494.600,40	286.989,43
Total					670.546,87

Fuente: Ampos de pagos de la Unidad de Proveeduría

Nota 4: Producto de la conferencia final del borrador del Informe, efectuada en dos reuniones del 21-06-2016 y 14-07-2016 y según oficio CBCR-020773-2016-DGB-00823 del 14-07-2016 la Dirección General señala: *“Los pagos referidos en esta recomendación corresponden a Tanques Aeroportuarios: TA-10, TA-09 y TA-02 propiedad de la Dirección General de Aviación Civil. Mediante oficio CBCR-023376-2013-DAB-00718 del 29 de julio de 2013, se nos comunicó que los trabajos realizados a estas Unidades no son exentos para combustibles, repuestos o materiales. La documentación de respaldo ya fue entregada a la Auditoría Interna.”*

4.7.3 Aplicación del gasto por mantenimientos en solo una partida:

Se procedió a consultar en el sistema ERP cada una de las facturas que se generaron en los mantenimientos sujetos de la muestra en estudio, pudiendo determinar que la UMV ha venido aplicando una única partida “Mant y rep de equip transp” para el pago indistinto de mano de obra y repuestos, lo cual contraviene lo establecido en el documento “*Clasificador por objeto del Gasto del Sector Público*”¹⁵ emitido por el Ministerio de Hacienda, el cual subdivide el gasto por compra de bienes y servicios por partidas presupuestarias específicas.

No obstante lo anterior, y conscientes de la importancia de ajustarse a la normativa establecida, el Encargado de la UMV nos indicó que precisamente el 20 de enero del año en curso se efectuó una reunión con la participación de su persona, la Encargada de la Unidad de Proveduría, la Encargada de la Unidad de Servicios Financieros y el Director Administrativo para tratar este tema, proporcionando copia de la minuta correspondiente, y en la cual se acordó lo siguiente:

“Se acordó entre los participantes la necesidad de ajustarse a la normativa y a las recomendaciones de la Auditoría, y con la aprobación del Director Administrativo, se estableció que en la siguiente modificación presupuestaria se elevaría al Consejo Superior la división del monto actual asignado a la partida de mantenimiento para que un porcentaje sea trasladado a repuestos a efecto de que los gastos sean clasificados y cancelados adecuadamente conforme su naturaleza”

Ver Recomendación No. 8 inciso a)

4.7.4 Pago de intereses en facturas por retraso en gestión de la UMV:

De la documentación que se archiva en el apartado de “correspondencia” del expediente de la contratación A014050, folios 2736 al 2754, se observó que el 19 de febrero del 2016, se recibió por parte del adjudicatario Importaciones GM S.A., solicitud de cobro de intereses por un monto total de ¢752.752.88 (calculados al 19 de febrero del 2016), a una tasa del 4% mensual, sobre las facturas N°0237772, 0237773, 0237771, 237769 por reparaciones de la Unidad M-62; facturas N°237486, 237487, 237488, 237489, 237496, 237501, 237504, 237505, 237507, 237510, 237511, por reparaciones de la Unidad M-48; y facturas N°237316, 237346, 237293, 237302, 237303, 0237310, 0237257, 0237259, 0237268, 0237271, 0237279, 0237281, 0237311, por reparaciones a la Unidad M-81.

En oficio CBCR-005886-2016-MVB-00382 de fecha 02 de marzo de 2016 la UMV reconoció la demora en la cancelación producto de un incumplimiento en el procedimiento por parte del supervisor a cargo de los expedientes. En

¹⁵ Publicado en la Gaceta No.38, del 22 de febrero del 2008

dicho oficio se informó que ese despacho dio por recibidos a satisfacción los servicios, a saber, el 17 de diciembre del 2015 la Unidad M-48; el 21 de diciembre del 2015 la Unidad M-81 y el 05 de enero del 2016 la Unidad M-62.

En lo referido a forma de pago de cada servicio, el pliego de condiciones particulares en el capítulo VI. Proceso de Contratación, Punto 10. Otras consideraciones, establece:

“d. Forma de Pago El pago se realizará dentro de los 30 días naturales posteriores a la presentación de la factura, una vez recibido el suministro, bien o servicio a satisfacción del Cuerpo de Bomberos. Preferentemente la Administración realiza la cancelación de bienes y servicios a través del sistema SINPE; por ello el Oferente debe indicar en su oferta el número de cuenta cliente (SINPE 17 dígitos) y el nombre del banco en el que desea sean depositados los pagos por medio de transferencia electrónica. (...)”
(Folio N°250 y N°251 del tomo I del expediente de contratación).

Adicionalmente, el Artículo 34 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa dispone:

“Forma de pago y reconocimiento de intereses. La Administración, indicará en su cartel el plazo máximo para pagar, el cual en ningún caso podrá ser superior a treinta días naturales, salvo en el caso de la Administración Central, que dispondrá de un máximo de cuarenta y cinco días naturales. El plazo indicado en el párrafo anterior, correrá a partir de la presentación de la factura, previa verificación del cumplimiento a satisfacción, de conformidad con lo indicado en el contrato. Una vez transcurrido ese plazo, la Administración, se constituirá en mora automática y el interesado podrá reclamar el pago de intereses sobre el monto adeudado en colones, los cuales serán cancelados aplicando el interés según la tasa básica pasiva del Banco Central a seis meses plazo. El reconocimiento de intereses se hará, previo reclamo del interesado, mediante resolución administrativa, que será emitida dentro de un plazo de dos meses posteriores a la solicitud. En las contrataciones de obra pública, en que se efectúen pagos por avance de obra, podrá hacerse reconocimientos de intereses por los atrasos en el pago durante el transcurso de la ejecución. Posteriormente, si se estableciera que el retardo es imputable a algún funcionario, la Administración deberá iniciar las gestiones cobratorias respectivas, con respeto del debido proceso...”

De acuerdo con análisis realizado por la Unidad de Proveeduría al tenor de lo indicado en el cartel respectivo, así como en el Artículo 34 del RLCA, y el cual se detalla en oficio CBCR-010651-2016-PRB-00521 del 18-04-2016, en el cálculo de pago se utilizó la tasa básica pasiva al 15 de abril del 2016, sea, 5.55%, cuyo resultado arrojó el monto a pagar por un total de ¢125.092.46 y

no ¢752,752.88, como lo solicitó el contratista; por lo cual mediante “Acuerdo de Resolución sobre pago de intereses” emitido mediante oficio CBCR-010700-2016-PRB-00523 del 19-04-2016, se ordena:

“...Que se proceda por medio del Área de Ejecución Contractual de la Unidad de Proveeduría, a ejecutar el pago a favor del Adjudicatario Importaciones GM S.A., por reconocimiento de intereses moratorios, por un monto total de ¢125.092.46 (Ciento veinticinco mil noventa y dos colones con cuarenta y seis céntimos).

Ver Recomendación No. 8 inciso b)

5 Otros aspectos relacionados.

5.1 De los servicios de mantenimiento aplicados por “urgencia”:

El procedimiento “*Mantenimiento Correctivo de la Flotilla Vehicular del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica*” en el paso 23, referente a los “Mantenimientos Urgentes y/o en días no hábiles” señala:

“Deberá documentar en el expediente las razones por las cuales se considera que es un mantenimiento de urgencia”

Se examinó un expediente en donde se aplicó un mantenimiento correctivo por urgencia, específicamente CTE 2015-295, R-08, y del cual se observó que el jueves 25-06-15 se generó “Orden de Trabajo” en donde indica “*Frenos-Fuga de aire; La Unidad presenta fuga de aire al activar el pedal de freno. Se debe presionar con más fuerza el mismo para que la unidad frene bien. Cuando la unidad está en una leve pendiente no frena bien.*”

Ese mismo día se autorizó a un taller específico realizar la reparación de la unidad de rescate en la Estación en Pavas; no obstante, se obvió documentar las razones por las cuales este mantenimiento se calificó como de urgencia, pues si bien es cierto existen correos internos y externos en el cual se califica como tal, no se aclara el motivo por el cual esta reparación no se asignaba como un mantenimiento regular.

Adicionalmente en el paso 25 del procedimiento respectivo se indica que: “*Asignará un inspector para verificar el trabajo realizado. En caso de días inhábiles o reparaciones fuera de la GAM la inspección se realizará dentro de los 3 días hábiles siguientes al evento atendido.*”; no obstante lo anterior, se observa que aún y cuando el mantenimiento fue realizado en el área metropolitana, tanto el formulario de “*Inspección*” como “*Prueba Final (de carretera)*” tienen fecha 07-07-2015, un total de 8 días hábiles posteriores a la

reparación, y según se detalla en el formulario “Orden de Despacho” confeccionado por el funcionario a cargo del taller externo, el mantenimiento se aplicó y finalizó el mismo día -25-06-2015-.

Ver Recomendación No. 9

5.2 De la asignación del rol para los mantenimientos a la flotilla vehicular:

En el capítulo V. Método de Selección, del cartel del Contrato Directo A014050 (2014CD-014050-UP), se indica:

“El rol de asignación será operado por la Unidad de Proveeduría. Cada vez que la Unidad de Mantenimiento Vehicular (UMV) deba asignar un trabajo, deberá consultar con la Proveeduría cuál es el taller al que debe enviarse el vehículo. La UMV no podrá enviar el vehículo a otro taller que no sea el designado por la Proveeduría ni trasladar su ejecución para una oportunidad futura.

En caso de que un taller manifieste que no puede recibir un vehículo, se le asignará al siguiente taller en el rol. El taller que no recibió el vehículo tendrá que esperar su próxima oportunidad en el rol como si hubiera hecho el trabajo. (Modificado mediante resolución motivada de fecha 10 de octubre de 2014)

5.2.1 Envío de unidades a mantenimiento por parte de UMV sin contar de previo con la asignación en rol por parte de la Unidad de Proveeduría:

Se evidenció tres casos a los cuales se les gestionó la asignación en rol, posterior al envío de la Unidad al taller, específicamente:

- *CTE 2015-396, M-15;* la Unidad Extintora ingresa al taller el 31-07-2015. De la documentación de respaldo, tanto en el expediente como la que proporcionó la Unidad de Proveeduría, se desprende la asignación en rol hasta el 21-08-2015.
- *CTE 2015-447; V-11;* el vehículo ingresa al taller el 07-09-2015. La documentación de respaldo con respecto al rol indica fecha de asignación 14-09-2015.

Adicionalmente se observó que la UMV no documentó en el expediente de cada uno de los anteriores mantenimientos, la asignación en rol por parte de la Unidad de Proveeduría.

- *CTE 2015-036, M-67;* La unidad extintora fue ingresada al taller correspondiente el 30-01-2015 al amparo de la contratación anterior A011025, siendo que en marzo del 2015 entró a regir el contrato directo A014050.
Con fecha 11 de marzo la UMV tiene conocimiento que una pieza (turbo) de la Unidad M-67 fue llevada a otro taller para una

reparación específica sin contar con la autorización por rol, ni autorización de jefatura, además ya el contrato con el Taller al cual se remitió el repuesto, a esa fecha no estaba vigente para el contrato A-011025. Ese mismo día se solicita la asignación por rol a la Unidad de Proveeduría para el contrato directo vigente A014050, y por ende, la asignación es posterior al envío de la pieza a reparación.

Ver Recomendación No. 10 inciso a)

5.2.2 Reparaciones asignadas por rol pero no contempladas en el control respectivo por parte de la Unidad de Proveeduría.

En la mayoría de reparaciones por mantenimiento preventivo objeto de la muestra en estudio, se evidenció que la Unidad de Proveeduría obvió la anotación en el control digital que completa para la asignación de roles de la contratación A014050. Ejemplo de lo anterior: CTE 2015-114, AR-20; CTE 2015-186, AR-17; CTE 2015-207, V-24.

La UMV programa estos mantenimientos agrupando las unidades por batallones, y la Unidad de Proveeduría realiza la asignación en rol fijando un taller para cada batallón, de ahí que en una sola oportunidad se puedan asignar en rol hasta 50 unidades.

Ver Recomendación No. 10 inciso b)

5.2.3 Cambio de Proveedor en rol para los mantenimientos preventivos.

Del análisis efectuado a la asignación en rol para los mantenimientos preventivos, se observó mediante correos institucionales proporcionados por la UMV, dos casos específicos en que el Proveedor desistió de brindar este tipo de servicio:

5.2.3.1 Proveedor Tractomotriz S.A.: al cual desde el 18-08-2015 la UMV les solicitó las cotizaciones para el mantenimiento de 21 unidades extintoras y al 31-08-2015 no fue posible finiquitar la propuesta por parte del Proveedor. Existió correos informales entre las partes coordinando detalles de ubicación de unidades; sin embargo, la UMV se vio obligada a solicitar a la Unidad de Proveeduría la reasignación del caso.

Esta Auditoría Interna efectuó la consulta tanto en la UMV como en la Unidad de Proveeduría sobre la existencia de algún tipo de justificación por parte de Tractomotriz para no atender la asignación en rol o si por el contrario, existió algún tipo de apercibimiento, a lo

que se nos indicó que se desconocía que se hubieran tomado acciones al respecto, aunado a que no se evidencia documentación relacionada con el caso en los expedientes de la contratación A014050.

- 5.2.3.2 Importaciones GM S.A.: Según se observa en correo institucional de fecha 08-06-2015, este proveedor mediante un asesor de ventas informó: *“En relación al tema de los mantenimiento de las unidades, le informo que no tenemos la posibilidad de brindar este servicio.”*. No se evidencia en el expediente comunicación formal del proveedor informando sobre el particular.

Se verificó el cartel respectivo de la A014050, sin embargo, en éste no se detalla un apartado específico para este tipo de mantenimientos, por lo que es probable que el contratista no considerara este servicio en su oferta y de ahí la imposibilidad de la Administración por exigir cumplimiento al cartel.

Ver Recomendación No. 10 inciso c)

5.3 Capacitación a inspectores:

La Auditoría Interna mediante estudio de control interno rindió informe AIB-020-2013 del 01-04-2013, en el cual emitió la recomendación No.8, la cual textualmente indica:

“Que se establezca un programa de capacitación de tal forma que todos los inspectores se mantengan constantemente actualizados de acuerdo con la renovación de la flotilla vehicular.”

Se efectuó la consulta al Encargado de la UMV sobre el seguimiento que se le ha venido dando al tema de capacitación a los inspectores, a lo cual nos informó que en el ánimo de dar continuidad a la recomendación de la Auditoría Interna, mediante oficio CBCR-011457-2015-DAB-00543 del 05-05-2015 la Dirección Administrativa remitió a la Academia de Bomberos las necesidades de capacitación mediante un plan que contemplaba los años 2015 al 2017; no obstante, a marzo del presente año no se ha tenido respuesta sobre el particular.

Asimismo, indicó el Encargado de la UMV que en ocasiones es muy difícil aplicar capacitación a todos los inspectores, por cuanto su asistencia a cursos, aún y cuando redundará en beneficios en la calidad del servicio que se brinda, también impacta en el tiempo de respuesta en la atención de las inspecciones, máxime que son muy pocos los funcionarios que realizan esta labor aunado a la alta rotación de personal que se ha dado en los últimos años en este puesto, ya que algunos inspectores han renunciado o bien, trasladado a otra dependencia. Señaló además que en años anteriores se ha procurado que alguno de los inspectores pueda asistir a diversos cursos de actualización, tales como: *“Diagnóstico de fallas del sistema electrónico de motores International DT466 y DT570, EPA 04.”* impartido en Setiembre del 2014; *“Sistemas de frenos de aire de*

Camiones International DuraStar”; “*Sistemas de Suspensiones de aire Hendrickson de Camiones International DuraStar*” ambos en Diciembre del 2014, entre otros.

Es importante hacer la aclaración que a esta Auditoría Interna se le suministró información de cursos recibidos por únicamente un funcionario de inspecciones, específicamente quien fungía en ese momento –año 2014- como supervisor. Adicionalmente, en el presente año, la Comisión de Capacitación de la Academia de Bomberos autorizó la participación de un funcionario, específicamente al responsable de la programación de mantenimientos preventivos, a un “*Seminario de Bombas Waterous*” a realizarse en el exterior del 12 al 16 de abril del año en curso.

Ver Recomendación No 11.

5.4 De las calidades de la información documentada en el expediente por parte de la UMV.

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 comuniquen 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. 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..”

5.4.1 En ocasiones la UMV utiliza hojas recicladas para documentar información en los expedientes, no obstante, se ha obviado tachar la información al reverso de la hoja y eso ocasiona confusión en la veracidad de la información, ya que ésta también se refiere a cotizaciones o correos institucionales relacionados con mantenimientos anteriores. Ejemplos de lo anterior se observó en los expedientes de: CTE 2015-527, V-13; CTE 2015-291, V-12; CTE 2015-094, M-72.

5.4.2 Se duplicó información, específicamente correos institucionales, los cuales se imprimen en más de una oportunidad para dejar constancia de la secuencia de las conversaciones hasta su culminación, por lo que se estima conveniente que una vez finiquitado un asunto en particular de coordinación

entre las partes, se imprima el documento por una única vez, colaborando además con el ahorro de papel.

5.4.3 Se observó que en ocasiones se deja de documentar información en los expedientes de los mantenimientos respectivos, tales como correos (asignación de rol); oficios de coordinación y órdenes de compra, específicamente estas últimas para los casos: CTE 2015-125, M-11 por ¢985.511.00 y CTE 2015-529, M-55 por ¢6.129.817.00 la cual no tenía la firma de recibido del proveedor.

Ver Recomendación No 12.

6 Del expediente de la Contratación Directa A014050.

Se procedió al análisis de la información contenida en el expediente de la contratación directa A014050, de acuerdo con lo regulado en la Ley y Reglamento de Contratación Administrativa; así como lo normado institucionalmente al respecto.

Se detectó algunas debilidades de control interno que a continuación se detallan; no obstante, y por haberse utilizado una figura de excepción amparado a lo que se regula en el Artículo 131 del Reglamento a la Ley, específicamente inciso g) por “Reparaciones Indeterminadas” y al estar en ejecución dicho contrato tanto para el servicio de mantenimiento correctivo como preventivo a la flotilla vehicular, se consideró conveniente contar con la opinión de un Asesor externo¹⁶ en el tema de Contratación Administrativa, quien rindió un informe, el cual se detallará en **Anexo 1**, razón por la cual en este punto únicamente se considerarán aquellos hallazgos que no hayan sido contemplados en dicho informe.

6.1 De la “justificación técnica – legal” por aplicar procedimiento de excepción y la “estimación del negocio”:

El Reglamento a Ley de Contratación Administrativa en su artículo 131, inciso g, establece:

“g) Reparaciones indeterminadas: Los supuestos en los que para determinar los alcances de la reparación sea necesario el desarme de la maquinaria, equipos o vehículos. Para ello deberá contratarse a un taller acreditado, que sea garantía técnica de eficiencia y de responsabilidad, sobre la base de un precio alzado, o bien, de estimación aproximada del precio para su oportuna liquidación a efectuar en forma

¹⁶ Msc. Eduardo Rojas Gómez, Consultor CICAP, Universidad de Costa Rica.

detallada. Queda habilitada la Administración para precalificar talleres con base en sistemas de contratación que garanticen una adecuada rotación de los talleres que previamente haya calificado como idóneos siempre y cuando se fijen los mecanismos de control interno adecuados, tales como análisis de razonabilidad del precio, recuperación de piezas sustituidas, exigencia de facturas originales de repuestos, entre otros

6.1.1 El contrato –A011025- vigente hasta febrero del 2015, fue autorizado bajo la figura de contratación directa por la Contraloría General de la República en vista de la necesidad de la Institución de realizar de forma excepcional varios procedimientos de contratación que por su monto calificaban como licitaciones públicas; en el caso en particular se trató como cuantía inestimable. El perfeccionamiento contractual con los diferentes talleres estuvo amparado mediante documento suscrito entre las partes, tal y como fue informado por esta Auditoría Interna en el informe AIB-020-2013 del 01-04-2013.

El contrato A014050 que se encuentra vigente, fue tramitado en forma directa como causal de excepción establecido en el capítulo IX del RLCA “Materias excluidas de los procedimientos ordinarios de contratación”, específicamente, Artículo 131, inciso g) “Reparaciones indeterminadas”; no obstante lo anterior, no se observa en el apartado “Decisión inicial” el cumplimiento de lo señalado en el artículo 127 de ese mismo reglamento, el cual establece:

“Artículo 127.- Decisión de contratar directamente. La determinación de los supuestos de prescindencia de los procedimientos ordinarios, es responsabilidad exclusiva del Jerarca de la Institución o del funcionario subordinado competente, el cual en la decisión inicial deberá hacer referencia a los estudios legales y técnicos en los que se acredita que, en el caso concreto, se está ante un supuesto de prescindencia de los procedimientos ordinarios...”

Además de los requisitos señalados en los artículos 7, 8 y 9 de la Ley de Contratación Administrativa, específicamente “Inicio del procedimiento”, “Disponibilidad presupuestaria” y “Previsión de verificación”, por la naturaleza de la contratación, es de suma importancia que en la decisión inicial se deje constancia de los motivos técnicos y legales que justifican la aplicación de esta excepción a los procedimientos ordinarios. Ese acto constituye la decisión inicial de aplicar la excepción y debe estar debidamente motivado.

6.1.2 En el folio 012 del expediente de la contratación A014050 se documenta en la “Orden de Inicio”:

2. *“Estimación de la Contratación” Las reparaciones o mantenimientos que se requieren, cuentan con el suficiente contenido presupuestario establecido en las estimaciones institucionales”*

Mediante certificación emitida por la Dirección Administrativa del 18-09-2014 se indica:

“Con vista de los registros de control presupuestario que lleva la Unidad de Mantenimiento Vehicular de Bomberos, existen recursos presupuestarios suficientes para el año 2015 en el Subprograma 02, sub-partida presupuestaria 1-08-05-01 “Mantenimiento y Reparación de Equipo de Transporte”, para sufragar los costos de las reparaciones y mantenimientos que requiera la flota vehicular de la Institución.”

La administración no estableció una estimación aproximada del monto para esta contratación directa, así las cosas, esta Auditoría Interna interpreta que en este caso la Administración lo valoró como “cuantía inestimable” al igual que en la anterior licitación A011025; sin embargo, y en razón de haberse ejecutado anteriores contratos por el servicio de mantenimiento a la flotilla vehicular, el costo histórico pudo haber sido un dato de referencia para su estimación. Según se observa de la información ingresada al Sistema de Actividad Contractual SIAC de la Contraloría General de la República, el “Monto estimado en colones” para esta contratación se consignó como “1” (un colón), lo cual se presta a confusión, máxime que durante el año 2015 se ejecutó para ese contrato con los diferentes talleres un monto de ¢757.241.974.83.

Ver recomendación No. 13

6.2 De los requisitos para incorporar el Registro de Elegibles según el pliego de condiciones:

Según se establece en el artículo 51 y 52 del RLCA:

“En aquellas contrataciones de excepción a los procedimientos ordinarios de contratación, la Administración, facultativamente podrá elaborar un cartel con los elementos esenciales atendiendo al objeto contractual, en armonía con los principios de contratación administrativa.”

Por otra parte, en el capítulo III Calificación para incluir proveedores en el Registro de Elegibles del cartel A014050 se indica:

*“5.- Una vez cumplida esta etapa, el Cuerpo de Bomberos comunicará a todos los proveedores participantes los resultados de conformación para el registro de elegibles, **el cual será la base para las contrataciones en que puedan participar**, de acuerdo a las actividades indicadas en la solicitud de registro.” (el resaltado no es del original)*

De acuerdo con lo anterior y en observancia del pliego de condiciones, los requisitos para integrar el registro de elegibles, tal y como se indica en el Capítulo II, se dividían en legales y técnicos; y no se observa en el cartel un sistema de valoración y comparación de ofertas por puntaje o precio, aunado a que de acuerdo con la redacción del punto 5 anteriormente anotado, el registro de elegibles sería la base para posteriores contrataciones en que el proveedor pudiera participar de acuerdo con su cotización.

El tema del precio fue consignado en el capítulo VI “Proceso de Contratación” en el apartado “Cotización de servicios” lo cual generó duda entre algunos participantes del concurso y no lo consignaron en su oferta. Lo anterior, se evidencia en el estudio efectuado por la Unidad de Proveduría y el cual remite a la UMV mediante oficio CBCR-035387-2014-PRB-01370 del 02-12-2014, en donde indica:

“Una gran cantidad de ofertas no presentaron un precio de mano de obra o precio de traslado. En revisión del cartel dicho requisito se encuentra en el apartado de ejecución del contrato, por lo que esto pudo generar una confusión en los oferentes de que dicho requerimiento era necesario solamente ya cuando estuvieran adjudicados, por lo que se estima que de ser necesario se debe preguntar a dichos oferentes, mediante subsanación el monto cotizado para los rubros de mano de obra y traslado. Favor emitir su criterio al respecto.”

La Unidad de Proveduría realizó el estudio formal de las ofertas el cual se consigna en el expediente a los folios 2315 al 2344 y el estudio técnico estuvo a cargo de la UMV, el cual fue realizado en extractos paulatinamente conforme los oferentes presentaban la subsanación del precio y otros aspectos, según fuera el caso en particular.

Aún y cuando el tema del precio no fue solicitado en el cartel respectivo como requisito para integrar el registro de elegibles, fue requerido en subsanación a algunas empresas que no lo consignaron en su oferta y fue valorado por la UMV mediante un estudio de razonabilidad de acuerdo con los precios de mercado según oficio CBCR-003084-2015-MVB-00137 del 05-02-2015 y considerado como parte de un requisito de incorporación, tal y como se observa en la “Recomendación” del “Informe de Evaluación de Ofertas” emitido por la UMV para la Oferta No.20 Eurobus:

“Dado que el precio del oferente Eurobus S.A. resulta un posible precio excesivo de acuerdo a los precios actuales de mercado, se recomienda no incorporarlo al registro de elegibles objeto de esta evaluación, hasta tanto se aclare este tema. Es importante aclarar que cumple con la totalidad de los requisitos de los servicios ofrecidos.”

Ver Recomendación No.14 inciso a).

El proceder empleado en el proceso de análisis de ofertas no queda claro para esta Auditoría Interna, ya que tal y como se indicó en el cartel respectivo, únicamente el cumplimiento de requisitos legales y técnicos significaría la incorporación al registro de elegibles y posteriormente, el precio sería un factor a evaluarse para determinadas contrataciones.

Ver Recomendación No. 14 incisos a) y b)

6.3 De la actualización de datos en el registro de elegibles según el “pliego de condiciones”:

El cartel del contrato directo A014050 en el punto 13 de los Requisitos Legales indica:

13. La información para la inscripción como oferente en el Registro de Elegibles tendrá una validez de un año, pasado este tiempo la Administración solicitará la actualización y su renovación dentro de los 30 días naturales de cada año, a través de publicación en el Diario Oficial La Gaceta.

Asimismo, en el capítulo IV, se indica:

“IV. DE LA INCLUSIÓN Y PERMANENCIA EN EL REGISTRO DE ELEGIBLES

a. Anualmente la Proveduría del Cuerpo de Bomberos hará un comunicado en el Diario Oficial La Gaceta, para incorporar nuevos proveedores en el Registro de Elegibles y los que ya se encuentran dentro de éste, actualicen sus atestados.”

Efectivamente con fecha 19-03-16 mediante publicación en la Gaceta No. 60 la Unidad de Proveduría cumplió con lo estipulado en el cartel, a fin de incorporar nuevos proveedores en el Registro de Elegibles; o bien, solicitar la actualización de atestados de aquellos quienes ya se encuentran en éste; no obstante, según información suministrada por la Unidad de Proveduría, al 21-04-2016 únicamente un proveedor había cumplido con la renovación de lo anteriormente señalado.

Ver Recomendación No. 15

6.4 De la documentación en el expediente:

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. 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..”

Los Artículos 11 y 12 de las “Disposiciones para la conformación del expediente en todo procedimiento de Contratación Administrativa”¹⁷, establece:

Artículo 11. Sobre el contenido. El expediente debe contener todo lo referente a la contratación pero debe evitarse la incorporación de documentos repetidos, informales, incompletos o cualquiera otro que no aporte nada sustancial. Debe contener todo lo necesario pero nada más que eso.

*Artículo 12. **Documentos que deben venir firmados de manera autográfica en el expediente.** En todo expediente de contratación administrativa deben estar firmados, los siguientes documentos, según corresponda por el tipo de contratación y características:*

- La orden de inicio (jefe de la Unidad Solicitante)*
- El Cartel o Pliego de Condiciones (jefe de la Proveeduría)*
- Toda modificación y aclaración al cartel (jefe de la Proveeduría)*
- El acta elaborada durante el acto de apertura de ofertas (los participantes)*
- Las solicitudes de aclaración y subsanación de requisitos (analista y jefe de la Proveeduría)*
- Los oficios que responden o atienden recursos (jefe de la Proveeduría o quien corresponda)*
- El acto de adjudicación (el órgano que adjudica. Si es el Consejo Directivo debe haber una copia del acuerdo)*
- El aviso de adjudicación (jefe de la Proveeduría)*
- La solicitud de refrendo contralor (jefe de la Proveeduría)*
- El contrato administrativo cuando haya (las partes)*

¹⁷ Versión 3: Aprobada mediante oficio CBCR-014252-2015-DGB-0045, de la Dirección General, el día 02-06-2015

- *La orden de compra o de inicio (jefe de la Proveduría)*
- *Cualquier otro que constituya un acto administrativo*

Al respecto, se observó en el expediente del contrato directo A014050, lo siguiente:

6.4.1 Información sin documentar en el expediente y por ende, sin las firmas respectivas

Acuerdos de incorporación al Registro de Elegibles:

- Oficio CBCR-005637-2015-PRB-00181 del 04-03-2015: Incorporación de Consorcio Tecnogrande-Partes de Camión y Diagnostic and Service Trucks Center S.A.
- Oficio CBCR-005748-2015-PRB-00193 del 05-03-2015: Incorporación de Nacional Automotriz NASA S.A.
- Oficio CBCR-016196-2015-PRB-00663 del 22-06-2015. Incorporación de de Autocori S.A.

La anterior documentación fue proporcionada por la Unidad de Proveduría ante el requerimiento pertinente.

6.4.2 Información documentada en el expediente sin firmas.

- Se documentó 2 versiones del pliego de condiciones sin firmar, específicamente en folios del 0020 al 0107 y del Folio 227 al 253 (cartel con modificaciones), ambos en el Tomo I.
- Resolución Motivada - Recurso de Objeción según oficio CBCR-031626-2014-DAB-01568 del 24-10-2014. Se documenta en folio 320 al 330 Tomo I.
- Dieciséis oficios de subsanación de fecha 12-01-2015 a diferentes proveedores.

6.4.3 A excepción del oficio CBCR-004966-2015-PRB-00172 del 26-02-2015 remitido a Tractomotriz S.A., no se observa en el expediente comunicación al resto de proveedores sobre su ingreso al Registro Precalificado.

Ver Recomendación No. 16

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 Jerarca 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. En relación con la aprobación y publicación de procedimientos de la Unidad:
 - a. Dar cumplimiento a lo establecido en el *“Instructivo para la elaboración de documentos en el BCBCR”*¹⁸ 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 la definición de responsabilidades, etc.
 - b. Revisar y actualizar el nivel de competencia de aprobación que se detalla en el apartado de “lineamientos generales” de todos los procedimientos aprobados y oficializados, así como el ajuste que corresponda de acuerdo con la actual estructura organizacional aprobada.
 - c. Delimitar y estandarizar los nombres de los “responsables” por la ejecución en todos los procedimientos oficializados.
 - d. Revisar y ajustar los procedimientos en los cuales se incluyan o se detallen responsabilidades para áreas y/o unidades de la Institución que no tienen dependencia directa de la Unidad de Mantenimiento Vehicular.
 - e. Establecer tiempos máximos de respuesta tanto para las diferentes gestiones operativas como administrativas.
2. “Orden de Trabajo”
 - a) Supervisar que el documento “Orden de Trabajo” tenga fechas coincidentes entre la “Fecha Hora inicio” y fecha real del mantenimiento, a fin de cumplir con lo estipulado en el Manual de Normas de Control Interno para el Sector Público, Capítulo V, referente a los atributos fundamentales de la calidad de la información: confiabilidad, oportunidad y utilidad.

¹⁸ Comunicado por la Dirección de Operaciones con el Oficio CBCR-037050-2013-DOB-00747 del 25-11-13.

- b) Establecer un control por el servicio de mantenimiento preventivo que brindan los diferentes proveedores en las zonas rurales o Estaciones urbanas, de modo tal que se pueda validar el cumplimiento por la aplicabilidad del servicio en la fecha y hora señalada, debiendo además establecer un tiempo máximo para que el contratista remita a la Unidad de Mantenimiento Vehicular el formato de “Orden de Trabajo” debidamente completo
3. Cumplir con las condiciones de entrega del activo al taller, a fin de que se consigne en el formulario de recepción de unidades vehiculares, la firma del funcionario que recibe por parte del contratista, así como un responsable por parte de esta Institución avalando el estado en que se entrega la unidad vehicular.
4. Diagnósticos emitidos por el Proveedor y la “Autorización Preliminar”:
- a) Solicitar a cada uno de los proveedores del contrato directo A014050, consignar en el documento denominado “Diagnóstico”, las firmas de la persona responsable por su emisión.
 - b) Cumplir en el proceso de inspección, con lo dispuesto mediante oficio CBCR-019003-2015-MVB-00966 del 22-07-2015 hasta tanto la UMV delimite técnicamente el tiempo razonable de atención por parte de los inspectores tanto en la aprobación del “Diagnóstico” como en las “Cotizaciones” emitidas por el proveedor, debiendo quedar documentado en el expediente las razones que medien por eventuales atrasos en su gestión ..
 - c) Concientizar al personal encargado de inspecciones sobre la responsabilidad social que cumple en su labor y la cual se ve afectada negativamente ante consecuentes atrasos en sus labores y de mantenerse los incumplimientos se tomen las medidas disciplinarias que correspondan.
 - d) Cumplir en tiempo y forma con la “Autorización Preliminar” que se emite al Proveedor posterior a la aprobación del “Diagnóstico”, y se ajuste su ejecución a los procesos previamente establecidos
5. Cotizaciones – Autorización Definitiva:
- a) Efectuar un recordatorio a los diferentes proveedores sobre el cumplimiento de lo estipulado en el cartel de la contratación directa A014050, específicamente al tiempo de entrega por el servicio requerido que debe consignar en las cotizaciones respectivas.
 - b) Cumplir la recomendación No.4 de la Auditoría Interna en oficio AIB-020-2013 del 01-04-2013, de tal forma que se deje evidencia dentro del expediente de los oficios formales que deniegan las cotizaciones con el respectivo detalle de las razones que mediaron para su rechazo.

- c) Cumplir en tiempo y forma con lo establecido internamente para el tema de las cotizaciones presentada por los proveedores, así como la “Autorización definitiva” emitida por los inspectores en el servicio de mantenimiento a la flotilla vehicular, de modo que se realicen previo a su prestación y siguiendo una secuencia lógica en el proceso, debiendo quedar documentada toda información relevante que se presente.
-
- 6. Cumplir la recomendación No. 3 inciso e) del informe de Auditoría Interna AIB-020-2013 del 01-04-2013 referente a la documentación final que se emite por el recibo del servicio de mantenimiento a la flotilla vehicular, debiendo confeccionarse oportunamente una vez que se recibe a satisfacción, posterior a la “*Prueba Final (de carretera)*” y su correspondiente autorización para el retiro de la unidad vehicular del taller, estando acorde con los tiempos de entrega estipulados en la “*Autorización Definitiva*”, caso contrario, se documente las razones en el expediente respectivo.
 - 7. Valorar el resultado del estudio de cargas de trabajo que se está realizando en la UMV y que se estimó para la segunda semana de mayo del presente año, mediante el cual se determinaría técnicamente tiempos promedios en campo para el tema de inspecciones, y si amerita, se estudie la viabilidad de un reforzamiento del recurso humano con que se dispone para el puesto de inspector.
 - 8. De los pagos efectuados:
 - a) Cumplir con lo establecido en el documento “*Clasificador por objeto del Gasto del Sector Público*” y lo acordado en minuta de fecha 20-01-2016 por parte de funcionarios de la Dirección Administrativa, de tal manera que en la próxima modificación presupuestaria se eleve al Consejo Directivo la división del monto actual asignado a la partida de mantenimiento, a efecto de que un porcentaje sea trasladado a la partida de repuestos y los gastos sean cancelados de acuerdo con su naturaleza.
 - b) Ejercer una supervisión constante en el pago de facturas a proveedores, de modo que sean gestionadas pertinentemente por la Unidad Usuaria y trasladadas en forma oportuna a la Unidad de Proveeduría para su debida cancelación una vez recibido a satisfacción el servicio, debiendo establecer a lo interno las responsabilidades que correspondan por atrasos imputables en el incumplimiento de la ejecución de este proceso y se documente lo actuado en cada caso.
 - 9. Cumplir con lo establecido en el procedimiento “*Mantenimiento Correctivo de la Flotilla Vehicular del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica*” debiendo documentar las razones por las cuales una reparación se considera de “urgencia”, así como la aplicabilidad del proceso en el tema de inspección y prueba final (de carretera) de acuerdo con lo normado.

10. De la asignación en rol:
 - a) Cumplir con los términos establecidos en el cartel del Contrato Directo A014050, de modo que la asignación en rol que realiza la Unidad de Proveeduría sea establecida previo a la prestación del servicio.
 - b) Mantener actualizado el control digital de asignación de roles que completa la Unidad de Proveeduría, para todo tipo de mantenimiento que se realice.
 - c) Revisar el cartel de la contratación Directa A014050 y exigir a los Proveedores el acatamiento de las condiciones ahí establecidas, y ante incumplimientos, se documente tanto las justificaciones como las implicaciones pertinentes.
11. Dar trámite administrativo al plan de capacitación confeccionado por la Unidad de Mantenimiento Vehicular para los períodos 2015-2017, de tal forma que se agilice su implementación de acuerdo con las disponibilidades de personal.
12. Establecer las medidas pertinentes a fin de que todos los actos de la gestión operativa y administrativa relacionados con mantenimientos vehiculares, queden debidamente registrados y documentados conveniente y oportunamente y se cumpla con lo establecido en el Manual de Normas de Control Interno para el Sector Público referente a la calidad de la información.
13. Cumplir en lo sucesivo con lo establecido en el Manual de Normas de Control Interno para el Sector Público, específicamente 4.4 “Exigencia de confiabilidad y oportunidad de la información” y 4.4.1 “Documentación y registro de la gestión institucional”, así como lo normado en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento; de tal manera, que ante la aplicación de procedimientos calificados como de excepción, se deje documentado aspectos esenciales como la justificación técnica y legal que motiva a la Administración a utilizar tal modalidad, aunado a la “Estimación aproximada del negocio”.
14. De los requisitos para incorporar al Registro de Elegibles:
 - a) Ajustar las condiciones cartelarias en futuras contrataciones, según sea el caso, a los términos consignados en el Capítulo V del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, de tal forma que no sean modificadas en la etapa del estudio técnico de ofertas, a fin de evitar retrasos en el proceso por posibles apelaciones.
 - b) Efectuar la selección de los posibles adjudicatarios con base en las condiciones establecidas en el cartel publicado.
15. Efectuar un recordatorio formal a cada uno de los proveedores que integran el registro precalificado de talleres externos para brindar el servicio de mantenimiento a la flotilla vehicular de esta Institución, sobre la obligatoriedad por cumplir en todos sus extremos con los alcances del cartel del contrato directo A014050, específicamente en cuanto a la actualización de sus atestados.

16. Cumplir con lo normado en los Artículos 11 y 12 de las “*Disposiciones para la conformación del expediente en todo procedimiento de Contratación Administrativa*” en lo referente a la documentación que se debe consignar en los expedientes de todo proceso de Contratación Administrativa.
17. Valorar lo actuado por la Unidad de Proveeduría en el proceso de Contratación Directa No.2014CD-014050-UP, a la luz de los criterios emitidos y expuestos en la conferencia final del 21-06-2016 por el Lic. Alejandro Zúñiga y el Lic. Eduardo Rojas, y verificar si es acorde con la normativa establecida en la Ley de Contratación Administrativa.
18. Elaborar un reglamento para la contratación de servicios de mantenimiento de vehículos y someterlo a aprobación de la Contraloría General de la República, con el objetivo de normar las contrataciones de trabajos de mantenimiento requerido por la flotilla vehicular del Cuerpo de Bomberos, tal y como en su momento lo hizo el ICE.

Nota 5:

En la conferencia final del borrador del informe que se realizó el 21-06-2016, se conoció el segundo criterio emitido con fecha 17-06-2016 por el Asesor Legal contratado por la Administración Lic. Alejandro Zúñiga Hidalgo, específicamente en el punto “*VI.- Sobre las recomendaciones del informe*”, lo cual, en lo que interesa dice:

“1.- La Administración puede seguir satisfaciendo sus requerimientos de servicios de mantenimiento, tanto preventivo como correctivo, al amparo de la Contratación Directa No. 2014CD-014050-UP, pues tal y como se ha expresado y se reitera enfáticamente, más allá de la errónea invocación del supuesto de excepción regulado en el artículo 131 inciso g) del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, el análisis del expediente permite concluir que lo que se tramitó fue más bien un concurso abierto, público, garante de los principios que regulan sustancialmente la Contratación Administrativa.

2.- ...

3.- Por razones que han quedado sólidamente expuestas, no existen contrataciones que al amparo del Contrato que nos ocupa, en forma válida puedan catalogarse como irregulares, por lo que no existe necesidad alguna de tramitar procedimientos como los sugeridos amparados al artículo 210 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.”

Por lo anterior, se consideró conveniente que las recomendaciones brindadas en el **Anexo 1** “*Informe sobre el análisis del expediente del procedimiento de contratación 2014CD-014050-UP “Registro de Elegibles para el mantenimiento de la flotilla de vehículos del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica*” específicamente 4.1; 4.2; 4.3 fueran consolidadas en una sola recomendación. **Ver Recomendación No. 17.**

Asimismo, se retoma la recomendación 4.4 del **Anexo 1. Ver Recomendación No. 18.**

V. ANEXO 1

INFORME

**SOBRE EL ANÁLISIS DEL EXPEDIENTE DEL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN
2014CD-014050-UP “REGISTRO DE ELEGIBLES PARA EL MANTENIMIENTO DE LA
FLOTILLA DE VEHÍCULOS DEL CUERPO DE BOMBEROS DE COSTA RICA”.**

2016

Índice de contenido

RESUMEN EJECUTIVO	55
¿QUÉ SE HIZO?	55
¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?	56
¿QUÉ SE ENCONTRÓ?	56
1. INTRODUCCIÓN	57
ORIGEN DEL ESTUDIO	57
NATURALEZA Y ALCANCES DEL ESTUDIO	58
GENERALIDADES ACERCA DEL ESTUDIO	58
METODOLOGÍA APLICADA	59
2. RESULTADOS	59
LA NECESIDAD DE OPTIMIZAR LOS PROCESOS	59
ANTECEDENTES DE LA CONTRATACIÓN	60
EL PROCESO DE LA CONTRATACIÓN PARA EL MANTENIMIENTO DE VEHÍCULOS	62
LA EJECUCIÓN DE LA CONTRATACIÓN PARA EL MANTENIMIENTO DE VEHÍCULOS	74
RESPECTO DE LAS CONTRATACIONES DIRECTAS	77
RESPECTO DE LAS REPARACIONES INDETERMINADAS	82
EL ANÁLISIS DEL PRECIO DE LA ADJUDICACIÓN	85
RESPECTO DE LA ADJUDICACIÓN DE LAS CONTRATACIONES	86
RESPECTO DE LAS CONTRATACIONES IRREGULARES	88
3. CONCLUSIONES	91
RESPECTO DEL PROCESO DE CONFORMACIÓN DEL REGISTRO DE ELEGIBLES	91
EN RELACIÓN CON LA NECESIDAD	92

SOBRE LOS DEFECTOS DEL PLIEGO DE CONDICIONES	92
SOBRE LA NECESARIA ADJUDICACIÓN DE CADA REPARACIÓN	93
SOBRE ALGUNAS CONTRATACIONES QUE NO SE AJUSTAN A LAS NORMAS	93
SOBRE LOS INCUMPLIMIENTOS CON LA NORMA	94
EN RELACIÓN CON LAS REPARACIONES INDETERMINADAS	96
RESPECTO DE ALGUNOS DEFECTOS PROPIOS DE LAS CONTRATACIONES DE MANTENIMIENTO PREVENTIVO	96
4. RECOMENDACIONES	98

RESUMEN EJECUTIVO

¿QUÉ SE HIZO?

La oficina de la Auditoría Interna del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica solicitó el desarrollo de un análisis integral del expediente del procedimiento de contratación 2014CD-014050-UP “Registro de elegibles para el mantenimiento de la flotilla de vehículos del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica”, en las oficinas de la Auditoría Interna.

El objetivo de la contratación era determinar si existieran vicios en la formalización y ejecución de las contrataciones que se han llevado al amparo del procedimiento de contratación 2014CD-014050-UP.

Dentro de las actividades que fueron requeridas como parte del análisis están:

- 4.1. Desarrollo del diagnóstico: Donde se llevó a cabo el diagnóstico del procedimiento de contratación, la necesidad que se pretendía cubrir y la forma de hacerlo.
- 4.2. Identificar los eventuales problemas que se dieron durante el proceso ante un uso inadecuado de las normas: Revisando las actuaciones de la administración a la luz de la normativa vigente.
- 4.3. Realizar las recomendaciones necesarias enfocadas en el mejoramiento de los procesos de contratación administrativa. Planteando las recomendaciones para mejorar los procesos de contratación para satisfacer las necesidades planteadas en este proceso de contratación.

Mediante el análisis de información incorporada en el expediente y el análisis de documentos propios de los procesos de contratación durante la ejecución de la contratación, se pudo determinar que a pesar que la institución ha trabajado en mejorar los procesos de contratación relacionados con el mantenimiento de la flotilla al amparo de lo que establece el artículo 131 inciso g del Reglamento de Contratación Administrativa, específicamente el que se refiere a las reparaciones indeterminadas, algunas de las contrataciones realizadas no se encuentra contempladas en dicha norma.

El estudio se enfocó en el análisis de las condiciones cartelarias, así como también las decisiones que se han tomado durante la ejecución de dicha contratación.

El estudio reflejó la necesidad de mejorar algunas prácticas en relación con la contratación del mantenimiento preventivo, el cual a pesar de no estar contemplado en el proceso de conformación del Registro de Elegibles para el mantenimiento de la flotilla de

vehículos del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, se han realizado una serie de contrataciones cuya naturaleza es distinta de una reparación indeterminada.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

De conformidad con el artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP), Ley No. 6227, del 2 de mayo de 1978, toda institución pública debe asegurar su continuidad, eficiencia y adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisface.

Así las cosas, el Cuerpo de Bomberos de Costa Rica tiene la obligación de fortalecer los procesos de planificación, ejecución y control de la gestión de compras, por lo que debe permanentemente revisar, discutir, replantear y formular la forma en cómo se están llevando a cabo los procesos de contratación, tanto los ordinarios, como los procesos de excepción.

El proceso de abastecimiento de materiales, equipos, herramientas y servicios en las instituciones públicas, es un proceso crítico, ya que la disponibilidad de los recursos incide directamente en la calidad de la razón de ser institucional. Por tanto, se requiere que el proceso sea eficiente, eficaz, racional y responda al marco regulador.

Actualmente, las instituciones públicas están obligadas a ser más eficientes y oportunas en la respuesta al servicio que se le brinda al usuario final, para lo cual es necesario repensar y mejorar continuamente las actividades operativas, lo cual se configura como la aspiración del Principio de Eficiencia, dispuesto por la Sala Constitucional en el Voto 787-94, al señalar:

[...], por una parte, en que el Estado consiga las mejores opciones de contratación en cuanto a precio y calidad -es decir, la eficiencia- y, por la otra, en que los particulares participen en igualdad de condiciones". Es importante destacar el paralelo que hace el Tribunal Constitucional entre "eficiencia" y "mejores condiciones de precio y calidad".

La institución debe orientar sus esfuerzos y recursos institucionales hacia metas y objetivos comunes, por lo que es muy importante para el Cuerpo de Bomberos de Costa Rica fortalecer los procesos de contratación, con el propósito de ajustarlos al marco legal, siempre pensando en la necesidad de mejorar su capacidad de hacer llegar los bienes y los servicios al lugar adecuado y en el momento justo en que estos se requieren.

¿QUÉ SE ENCONTRÓ?

Se pudo determinar que bajo el Contrato Directo No.2014CD-014050-UP registro de elegibles para el "Mantenimiento de la flotilla de vehículos del Cuerpo de Bomberos" algunos de los trabajos que se remitieron a los talleres del registro de proveedores

indicaban exactamente el trabajo a realizar, como es el caso de cambios de aceite a los 5.000 km recorridos.

Que en el cartel se contemplaron trabajos de enderezado y pintura definidos para los talleres clase A y B, los cuales no necesariamente se consideran reparaciones indeterminadas ya que en nuestro país, para que las Agencias de Seguros como el INS autoricen reparaciones de esta naturaleza debe mediar una avalúo previo y el mismo debe ser autorizado por la aseguradora para que se pueda proceder con su reparación.

Además el cartel contempló los “Servicios de grúa” incluidos para los talleres clase B, lo que tampoco se trata de un servicio que se pueda considerar como reparación indeterminada, por cuanto muchos talleres no brindan esos servicios, además ese tipo de servicio se puede concretar previamente mediante la modalidad de pago por kilómetro recorrido.

Que en algunos casos se envían vehículos para que se hagan los cambios de fluidos como el aceite o el líquidos de frenos, trabajos que no requieren de una revisión o un diagnóstico, por lo que deja de tratarse de una reparación indeterminada, a convertirse en una contratación cuyo alcance el claro, por lo que evidentemente no puede realizarse al amparo de esta contratación.

Por otra parte, no hay evidencia de actos formales de adjudicación cuando es claro que el Contrato Directo No.2014CD-014050-UP registro de elegibles para el “Mantenimiento de la flotilla de vehículos del Cuerpo de Bomberos” no se hizo con la intención de formalizar contrataciones predeterminadas, sino de tener un conjunto de oferentes a los cuales se les podía remitir vehículos con daños, que para ser reparados requerían el desarme y el análisis del daño para determinar con exactitud el alcance de la reparación y su costo.

1. INTRODUCCIÓN

ORIGEN DEL ESTUDIO

- 1.1. Este estudio se realizó basado en el Contrato Directo No.2014CD-014050-UP registro de elegibles para el “Mantenimiento de la flotilla de vehículos del Cuerpo de Bomberos”, cuya invitación se publicó en la Gaceta No.179 del jueves 18 de setiembre, así como en el diario La Extra y La Teja el 19 de setiembre.
- 1.2. La contratación tenía como objetivo conformar un registro de elegibles para el “Mantenimiento de la flotilla de vehículos del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica”.
- 1.3. Mediante esta contratación fueron seleccionados una serie de oferentes todos ajustados a las condiciones establecidas en el pliego de condiciones del Contrato

Directo No.2014CD-014050-UP registro de elegibles para el “Mantenimiento de la flotilla de vehículos del Cuerpo de Bomberos”.

- 1.4. Mediante el oficio CBCR-004406-2015-PRB-00138 del 20 de febrero del 2015, se toma el “ACUERDO DE CREACIÓN DE REGISTRO PRECALIFICADO A14050 (2014CD-014050-UP) y de conformidad con el artículo No.18 del Reglamento Interno de Contratos Administrativos del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica y con sustento en las consideraciones de orden técnico legal, dictaminadas en oficio CBCR-004400-2015-PRB-00136, de fecha 20 de febrero de 2015, la Administración acuerda la creación al registro precalificado, con las empresas seleccionadas

NATURALEZA Y ALCANCES DEL ESTUDIO

- 1.5. El estudio desarrollado es de carácter especial y se enfoca en realizar un análisis al Contrato Directo No.2014CD-014050-UP registro de elegibles para el “Mantenimiento de la flotilla de vehículos del Cuerpo de Bomberos”, con el objetivo de establecer si en el trámite de los pagos realizados al amparo de dicha contratación, la administración pudo incurrir en vicios graves o evidentes, que pudieran llevar a ser considerados como contrataciones irregulares.

GENERALIDADES ACERCA DEL ESTUDIO

- 1.6. El Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica es una institución pública con capacidad de formalizar contratos para la compra de bienes y servicios, por lo cual debe tomar las decisiones a lo interno que le permita resolver los problemas de mantenimiento de la flotilla de vehículos con los cuales brinda el servicio al país.
- 1.7. El artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública menciona que las instituciones públicas se rigen por una serie de principios constitucionales del servicio público para asegurar la continuidad, eficiencia, adaptación y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios.
- 1.8. Uno de los principios rectores del servicio público que no se encuentra enunciado en el artículo 4° de la Ley General de la Administración Pública lo constituye el de su obligatoriedad, puesto que, de nada serviría afirmar que deben ser continuos, regulares, uniformes y generales si el sujeto prestador no tiene la obligación de prestarlo. La administración pública prestadora del servicio público no puede escoger su clientela o usuarios, debe brindárselo a cualquiera que lo requiera. (Sentencia 7532-04, 11172-07 de la Sala Constitucional).
- 1.9. Tales principios constituyen una obligación jurídica de carácter indeclinable impuesta a cualquier ente u órgano administrativo por su eficacia normativa directa e inmediata, toda vez que el bloque o parámetro de legalidad (artículo 11 de la

Constitución Política) al que deben ajustarse en sus actuaciones está integrado, entre otros elementos, por los principios generales del derecho administrativo.

- 1.10. Por lo anterior la Institución, debe hacer un esfuerzo por fortalecer los procesos de gestión, para lo cual deben revisar, discutir, replantear y reformularlos con la intención de potenciar los esfuerzos y recursos institucionales hacia metas, fines y objetivos de acuerdo con su marco legal.
- 1.11. En general, los procedimientos internos deben estar imbuidos en una lógica de celeridad y sumaria, bajo la debida e impostergable atención y satisfacción de las necesidades y requerimientos de la sociedad.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.12. El estudio se ejecutó mediante el análisis de la documentación en poder de la Auditoría Interna del Cuerpo de Bomberos.
- 1.13. Los resultados y las conclusiones expuestos en el presente informe, tienen como fundamento la información y documentación analizada propia de la Institución, relacionada con acuerdos y decisiones de la administración en función del Contrato Directo No.2014CD-014050-UP registro de elegibles para el “Mantenimiento de la flotilla de vehículos del Cuerpo de Bomberos”.

2. RESULTADOS

LA NECESIDAD DE OPTIMIZAR LOS PROCESOS

- 2.1. Actualmente las instituciones públicas están obligadas a ser más eficientes y oportunas en la respuesta al servicio que se le brinda al usuario final, para lo cual es necesario mejorar continuamente las actividades operativas, lo cual se configura como la aspiración del Principio de Eficiencia, dispuesto por la Sala Constitucional en el Voto 787-94, al señalar “[...], por una parte, en que el Estado consiga las mejores opciones de contratación en cuanto a precio y calidad -es decir, la eficiencia- y, por la otra, en que los particulares participen en igualdad de condiciones”. Es importante destacar el paralelo que hace el Tribunal Constitucional entre “eficiencia” y “mejores condiciones de precio y calidad”.
- 2.2. La gestión de contratación administrativa es una función de apoyo pero esencial dentro de la organización, para lo cual se deben establecer relaciones oportunas con los proveedores que garanticen la eficiencia en la flexibilidad y oportunidad de entrega al usuario final. Las instituciones deben satisfacer los requerimientos adecuadamente garantizando la continuidad de los servicios públicos.

- 2.3. Debe tenerse presente en este contexto que la Ley General de Administración Pública señala en su artículo 4 lo siguiente: “La actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios.” Es relevante señalar que la actividad de las instituciones públicas, debe adaptarse constantemente “a la necesidad social que satisface”, para “asegurar su continuidad”.
- 2.4. Es de reconocer el esfuerzo que hace la institución para contar con instrumentos, procedimientos y esquemas para llevar a cabo el mantenimiento de la flotilla institucional, considerando que sin esta el servicio que se presta no sería posible brindarlo, sin embargo; es importante que para llevar a cabo este tipo de propuesta, estemos sometidos al ordenamiento jurídico, tal y como lo plantea la Ley General de la Administración Pública, Ley No. 6227 del 2 de mayo de 1978 en el artículo 11 cuando se refiere al principio de legalidad:

Artículo 11.-

1. La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.

ANTECEDENTES DE LA CONTRATACIÓN

- 2.5. De acuerdo con el oficio CBCR-014205-2016-MVB-00853, en el año 2014 la Unidad de Mantenimiento Vehicular “decidió iniciar un nuevo contrato de mantenimiento de la flotilla Institucional con el fin de sustituir el CDA011025 vigente en ese momento”, no queda claro en este oficio a qué tipo de mantenimiento se refiere con la solicitud planteada.
- 2.6. En ese momento la Unidad de Mantenimiento Vehicular, le planteó a la Proveeduría Institucional la posibilidad de realizar un concurso, utilizando como modelo esquemas utilizados en el Ministerio de Hacienda y el ICE, remitiendo incluso los carteles (que esas instituciones habían utilizado) como referencia (ver oficio CBCR-014205-2016-MVB-00853). Los carteles fueron remitidos por el señor Allen Moya Solano mediante correo electrónico el 21 de enero del 2014, a los señores Guido Picado Jiménez y Alejandro Segura Chavarría.
- 2.7. Mediante el oficio CBCR-021066-2014-MVB-01050 el señor Allen Moya Solano de la Unidad de Mantenimiento Vehicular, hizo llegar el pliego de condiciones, los requisitos de admisibilidad, el detalle de servicios requeridos y los documentos anexos propuestos.

2.8. Mediante el oficio CBCR-011420-2014-MVB-00580 del 09 de abril del 2014 el señor Allen Moya Solano de la Unidad de Mantenimiento Vehicular, hace un resumen de los acuerdo a los que llegó con el señor Alejandro Segura Chavarría analista de la Proveeduría, en razón de la propuesta de un nuevo contrato de mantenimiento para la flotilla de la institución, entre los que se pueden destacar:

- Se utilizaría la figura del artículo 131 inciso g) del Reglamento de Contratación para la gestión de mantenimiento correctivo.
- El mantenimiento preventivo y el suministro de repuestos quedaría para un nuevo proyecto para el 2015.
- La Proveeduría sería la encargada de la administración de los roles, y de la asignación de los talleres de acuerdo al procedimiento que se estableciera en el cartel.

2.9. Mediante correo electrónico del miércoles 18 de mayo del 2016, el señor Alejandro Segura Chavarría le hace saber los argumentos sobre los que se basó el trámite de la elaboración del “Registro de elegibles para el Mantenimiento de la Flotilla de Vehículos del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica” entre otras cosas indicó:

- Que se valoró en ese momento contar con un contrato para el Mantenimiento Preventivo y Predictivo para la flotilla vehicular
- El contrato debía abarcar todas aquellas reparaciones que se consideraran de mantenimiento.
- Además se debía prever el mantenimiento correctivo que por su naturaleza indeterminada se gestionaría a la brevedad.

2.10. En ese correo electrónico del miércoles 18 de mayo del 2016, el señor Alejandro Segura Chavarría hace la observación que del análisis del

...artículo No.2 de la Ley de Contratación Administrativa y el artículo 131, inciso g) (del Reglamento) se vislumbró la factibilidad de crear un Registro de Elegibles para la atención del Mantenimiento Correctivo de la Flotilla Vehicular, mientras que para el 2015 se gestionaría una contratación para el Mantenimiento Preventivo y Predictivo.

La intención de la Proveeduría no era un contrato formal con contratista, sino la creación de un Registro de Elegibles que cumpliera con las partes formales técnicas y financieras necesarias.

Como parte de los documentos analizados como referencia para realizar el proceso del registro de elegibles se utilizó como base un procedimiento utilizado por el Ministerio de Hacienda y por el ICE.

2.11. El proceso seguido por el Ministerio de Hacienda hacia referencia a la conformación de un Registro de Elegibles para el “Mantenimiento preventivo y correctivo de la flotilla de vehículos del Ministerio de Hacienda” que incluía entre otras cosas:

- Mecánica automotriz general y especializada de vehículos livianos, pesados y especiales en sistemas como aire acondicionado, sistema eléctrico, sistema de frenado, cajas de cambios, motor (overhaul),etc.
- Reparación de carrocerías, enderezado, pintura de automóviles,
- Servicios afines, como cambio de pastillas o fibras de frenos, tune up, cambios de aceite, entre otros.

2.12. En el caso del ICE, el análisis se centró en un “Reglamento general para contratación de servicios de mantenimiento de vehículos” cuyo objeto era el de “normar el procedimiento para conformar el registro de elegibles para la contratación directa de servicios de mantenimiento de vehículos, como excepción a los procedimientos concursales ordinarios”

Vale la pena indicar que entre las disposiciones finales se menciona que dicho reglamento fue aprobado por la Contraloría General de la República para “contratar el mantenimiento de vehículos” y lo autorizó por un plazo de dos años, además que cualquier modificación que se hiciera al dicho reglamento debería contar con la autorización de la misma Contraloría.

EL PROCESO DE LA CONTRATACIÓN PARA EL MANTENIMIENTO DE VEHÍCULOS

2.13. Mediante la Gaceta No.16 del jueves 23 de enero se publicó el aviso del Programa de Adquisiciones para el período del 2014 del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, dentro del cual se incluyó la contratación para el “Mantenimiento correctivo para la flotilla vehicular del Cuerpo de Bomberos” por un monto estimado del ¢220.000.000,00.

2.14. El Licenciado Juan Guillermo Alvarado Mesén emite la orden de inicio para conformar el registro de elegibles para el “Mantenimiento de la flotilla de vehículos del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica” en dicho documento se indica que “a través de un adecuado Mantenimiento Preventivo y Correctivo de los vehículos de la flotilla, se garantiza la disponibilidad de éstos medios de transporte ante las emergencias que se presentan en nuestro país”

2.15. El Licenciado Juan Guillermo Alvarado Mesén certifica que en la Unidad de Mantenimiento Vehicular de Bomberos, existen recursos presupuestarios suficientes para el año 2015, para sufragar los costos de las reparaciones y mantenimientos que requiere la flota vehicular de la institución.

- 2.16. Mediante la Gaceta No.179 del jueves 18 de setiembre se publicó la invitación para participar del Contrato Directo No.2014CD-014050-UP registro de elegibles para el “Mantenimiento de la flotilla de vehículos del Cuerpo de Bomberos”, dicha invitación se publicó tanto en el diario La Extra y La Teja el 19 de setiembre.
- 2.17. El pliego de condiciones de Contrato Directo No.2014CD-014050-UP según el artículo 131 inciso G del RLCA Registro de elegibles para el “Mantenimiento de la flotilla de vehículos del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica”, entre otras cosas consideraba:

I. DEL OBJETO CONTRACTUAL

El Benemérito Cuerpo Bomberos de Costa Rica, en adelante Cuerpo de Bomberos, con base en lo establecido en el artículo 131 inciso g) del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, invita a participar a todos los proveedores (Talleres) interesados en conformar parte del Registro de Elegibles para brindar el servicio de “Mantenimiento de la flotilla de vehículos del Cuerpo de Bomberos”.

La flotilla de vehículos del Cuerpo de Bomberos está compuesta por Unidades extintoras de incendios, mini bombas, plataformas aéreas, vehículos articulados con cabezales "tándem" y tanques para transporte de agua, vehículos de primera intervención, vehículos ARAC, vehículos de rescate, unidades extintoras de aeropuerto, ambulancias, botes, lanchas, motos, vehículos de apoyo y administrativos.

En el Anexo 1 “Flotilla del Cuerpo de Bomberos” y Anexo 1.a Botes, que para todos los efectos forma parte integral de este cartel, se encuentra un detalle de las características generales y tipos de vehículo que actualmente conforman la flotilla del Cuerpo de Bomberos. La Administración se reserva el derecho de modificar este listado por el aumento o disminución de la flotilla.

La flotilla de vehículos del Cuerpo de Bomberos está distribuida en todo el territorio nacional, en 73 Estaciones de Bomberos y dependencias administrativas, las cuales se enumeran en el Anexo 2 “Estaciones de Bomberos”, por lo que se requieren servicios en todo el país. El Cuerpo de Bomberos se reserva el derecho de modificar este listado por el aumento o disminución de estaciones ó dependencias.

Las actividades a contratar para el Mantenimiento de los Vehículos Institucionales por este sistema se detallan en el Anexo 3 “Servicios”.

Además el mismo pliego de condiciones clasificaba los talleres por clase, como se muestra a continuación:

1. Calificación de los Talleres y Contratistas

Talleres Clase "A"

Los talleres Clase "A" serán talleres que brindarán servicios para los vehículos de modelos con una antigüedad máxima de 5 años. Por ejemplo: para el año 2015, brindaran servicios a los vehículos de la flotilla del año 2010 a la fecha de ejecución.

Los talleres clase A realizan reparaciones técnicas altamente sofisticadas, incluyendo: ajustes y montaje de motores, transmisiones y demás agregados.

Los talleres de enderezado y pintura que cumplan con los requisitos establecidos para talleres clase "A", se ubicaran en esta categoría.

Los talleres clase "A" podrán solicitar en su oferta, brindar servicios a los vehículos definidos para la clase "B".

Talleres Clase "B"

Los talleres Clase "B" serán talleres que brindarán servicios para los vehículos de modelos con una antigüedad mayor de 6 años. Por ejemplo: para el año 2015, brindaran servicios a los vehículos de la flotilla hasta el año 2009.

Además, serán considerados dentro de esta categoría los talleres que brindan servicios especializados, de acuerdo a lo establecido en los requisitos.

Contratistas Clase "C"

Estos servicios se brindarán en el taller de bomberos, utilizando la infraestructura de la Institución, razón por la cual no se requiere que la tengan.

Los contratistas solamente aportaran sus herramientas y equipos de diagnósticos y serán supervisados directamente en el sitio. Podrán retirar componentes de los vehículos y realizar las reparaciones en sus instalaciones y posteriormente podrán volverlos a instalar y realizar las pruebas de acuerdo al procedimiento indicado en el pliego de condiciones.

- Servicios específicos:

El caso de la reparación de computadoras, las mismas serán trasladadas al laboratorio del contratista, y serán retiradas una vez reparadas. Salvo los casos en que se autorice su reparación por parte del contratista que está realizando la reparación de la Unidad o vehículo.

De igual modo, en el caso del servicio de torno y fresadora los trabajos se realizaran en las instalaciones del contratista. Cuando se requiera el contratista se presentará la UMV para determinar específicamente el alcance de los trabajos.

Por otra parte el pliego de condiciones de Contrato Directo No.2014CD-014050-UP en el apartado VI. Proceso de Contratación, punto 2. Procedimiento para realización de los trabajos, se establecía el procedimiento mediante el cual se especificaba como se debían realizar los trabajos que entre otras cosas indicaba:

“La Unidad de Mantenimiento Vehicular (UMV) enviará las Unidades con una orden de trabajo por los servicios requeridos. En los casos en que la UMV no envíe la orden de trabajo, se remitirá un oficio con un pre-diagnóstico de las fallas presentes, el Taller se compromete a realizar con total esmero un diagnóstico de los daños que manifieste el equipo que se someta a su revisión, determinar los trabajos o tareas requeridos para su reparación, indicar cuáles piezas requieren necesariamente su sustitución y cuáles son reparables. Para realizar este diagnóstico el Taller contará con un plazo máximo de una semana, en casos que por su complejidad lo requieran, podrá solicitar por una única vez y por escrito con las justificaciones de la solicitud, una ampliación al plazo para concluir con el diagnóstico, la aprobación correspondiente será autorizada o denegada por el Inspector designado por el Cuerpo de Bomberos. El Taller deberá enviar el informe de diagnóstico por un medio electrónico y/o forma escrita.”

Al respecto y como se verá más adelante algunos de los trabajos que se remitieron a los talleres del registro de proveedores se indicaba exactamente el trabajo a realizar, como es el caso de cambios de aceite a los 5.000 km recorridos.

- 2.18. Como parte de los requisitos para integrar el registro de elegibles, se clasificaron los talleres por clase y para cada clase se establecieron los servicios que deberían brindar, tal y como se muestra a continuación:

TALLERES CLASE “A”

1. Mecánica automotriz general y especializada de vehículos livianos, pesados y especiales.
2. Reparación de carrocerías: enderezado y pintura.

TALLERES CLASE “B”

1. Mecánica automotriz general y especializada de vehículos livianos, pesados y especiales.
2. Reparación de carrocerías: enderezado y pintura.
3. Sistemas de bombeo y otros sistemas especializados de extinción.
4. Carrocería estructural (módulos).

5. Frenos auxiliares.
6. Sistemas hidráulicos.
7. Electrónica automotriz.

Diagnóstico y reparación de computadoras

8. Servicio de grúa, servicios de rescate en accidentes, remoción y traslado de equipos.
9. Reparación de embarcaciones.

CONTRATISTAS CLASE "C"

1. Electricidad automotriz y diagnóstico electrónico de motores.
2. Otros Servicios:
 - Mecánica automotriz general de vehículos livianos y pesados.
 - Aire acondicionado
 - Sistemas hidráulicos (de dirección: columna, bombas y cajas)
 - Torno, soldadura y fresado
 - Mecánica Industrial: Soldadura especializada.
 - Reparaciones de embarcaciones y motores marítimos.

Vale mencionar que los trabajos de enderezado y pintura definidos para los talleres clase A y B, no se consideran reparaciones indeterminadas ya que en nuestro país, para que las Agencias de Seguros como el INS autoricen reparaciones de esta naturaleza debe mediar un avalúo previo y el mismo debe ser autorizado por la aseguradora para que se pueda proceder con su reparación.

Además los "Servicios de grúa" incluidos para los talleres clase B, tampoco son un servicio que se pueda considerar como reparación indeterminada, lo anterior por cuanto muchos talleres no brindan esos servicios, además ese tipo de servicio se puede concretar previamente mediante la modalidad de pago por kilómetro recorrido.

- 2.19. El pliego de condiciones definió el alcance de cada uno de los servicios a contratar, dicha información fue incluida en el anexo No.3, algunos detalles que se incluyeron en dicho anexo se muestran a continuación:

3.4 SERVICIO DE GRÚA, SERVICIOS DE RESCATE EN ACCIDENTES, REMOCIÓN Y TRASLADO DE EQUIPOS.

Se requiere contratar servicios capaces de transportar todo tipo de vehículos y camiones extintores de alto peso y de grandes dimensiones y equipos especiales tales como los de emergencia en Aeropuerto y tractores de ruedas para lo cual deberán contar con equipos de alto levante y alta capacidad para peso. En horas hábiles y no hábiles.

Traslado en plataformas, elevador inferior (down lift), elevadores superiores (dempster), plataformas, de todas las unidades extintoras y vehículos de transporte de Bomberos, desde cualquier parte del país y al lugar que se solicite por parte de la Unidad Mantenimiento Vehicular.

Servicios de rescate de camiones y vehículos de transporte que sufran algún tipo de accidente automovilístico y que se requiere su rescate, remoción y traslado

4. Servicios de reparación de lanchas y botes

Se requieren los servicios para estas embarcaciones de acuerdo a las horas de servicio y a las normas del fabricante.

4.1. MOTORES FUERA DE BORDA, 4 TIEMPOS O CARBURADOS

Para motores de 4 tiempos inyectados o carburados; esto incluye todas las partes que están relacionadas con el funcionamiento del motor, transmisión, mandos, timón, sujeción a la lancha, cubierta exterior, propela, todos los componentes y accesorios que permitan el funcionamiento del equipo como una sola unidad con la lancha.

Diagnostico electrónico (scanner), cambio de aceite, filtros, bujía, empaque carburador, retenedores, anillos, empaque motor, sellos de válvulas, guías de válvulas, pistones, bielas, bering y árbol de levas, ejes, propela, cambio de cubierta, accesorios, afinamiento y limpieza. Elaboración, reparación, rectificación, de piezas, soldadura, y partes de sujeción, cambio de cubierta, accesorios, afinamiento y limpieza cambio de los ánodos de sacrificio cambio, cambio de los aceites hidráulicos, limpieza de los tanques de combustible.

Incluye la reparación o sustitución de:

- Aceites.
- Filtros.
- Bujías.
- Fajas.
- Limpieza general.
- Ánodos de sacrificio.
- Propelas
- Sistema de enfriamiento.
- Sistemas hidráulicos.
- Sistemas de dirección.
- Sistema de mandos a distancia.

Inspección y reparación de los impeler del sistema de enfriamiento, sistema hidráulico de elevación del motor (power strin), sistema hidráulico del timón, diagnóstico electrónico del motor, sistema de dirección y mandos.

4.4. ESTRUCTURA DE LAS CARRETAS

Revisión, reparación, mantenimiento, repuestos o sustitución:

- Gasas y anclajes.
- Sistema de frenos.
- Sistema de suspensión.
- Sistemas de remolque.
- Tratamiento para el óxido.
- Soldaduras.
- Rodamientos. (Roles)
- Escora de apoyo.
- Pintura general.

Con respecto al remolque, reparación y mantenimiento de la estructura, eje, tambores, suspensión, fibra de frenos, sistema de acople al vehículo, soldadura, rectificación o cambio de tambores.

De todo el detalle incluido como parte del Anexo 3 se extraen solamente los anteriores apartados ya que se considera que no corresponde a servicios propios de una reparación indeterminada como es el caso de:

- Los servicios de grúa para transportar todo tipo de vehículos y camiones, por medio de elevador inferior (down lift), elevadores superiores (dempster), plataformas, desde cualquier parte del país y al lugar que se solicite por parte de la Unidad Mantenimiento Vehicular.
- Los trabajos de diagnóstico electrónico (scanner), cambio de aceite, filtros y bujías para los motores fuera de borda.
- Los trabajos de “Revisión, reparación, mantenimiento, repuestos o sustitución” requeridos para las estructuras de las carretas.

2.20. El pliego de condiciones estableció una serie de tiempos máximos de reparación, dicha información fue incluida como anexo No.6.

Sin embargo de la información de dicho anexo se desprende que algunos de los trabajos descritos pueden no ser reparaciones indeterminadas, como es el caso de:

MANO DE OBRA	
EN MECANICA PESADA	
Descripción de Reparación	Horas
Reparar fugas de aceite en el motor (sin considerar extremos)	4
Cambiar fajas de abanico, alternador, aire acondicionado, tensor quía etc.	2
Remover e instalar radiador removiendo el capo	7
Cambiar tapón de radiador	0.25
Cambiar filtro de agua	0.5
Cambiar líquido refrigerante	1
Cambiar empaque de cárter	2
Cambiar bomba de aceite	5
Cambiar empaques de levantaválvulas	8
Sistema de Escape	
Cambiar silenciador	2
Cambiar soportes del sistema de escape	1
Sistema de Combustible	
Remover e instalar bomba de inyección (Bomba de piñones etc.).	2
Remover e instalar inyectores (por unidad)	2
Desmontar limpiar y montar tanque de combustible	3
Revisar y realizar diagnóstico de componentes electrónicos de inyección	2
Cambiar base pre filtro y filtros Con purgado incluido	2
Cambiar bomba cebadora, trasiego, purga, etc.	1
Sistema Eléctrico	

Remover e instalar alternador	1.5
Remover e instalar arrancador	1.5
Reparar arrancador con diagnostico incluido	4
Cambiar cables de batería	2
Cambiar gasas de batería	1
Cambiar baterías (todas)	1
Cambiar sensores (por unidad)	0,5
Realizar diagnostico electrónico general del equipo	2
Cambiar fusibles todos	0,5
Cambiar caja de fusibles	4
Cambiar caja de sirenas	1.5
Cambiar parlante de sirenas	0,5
Cambiar cúpula principal de luces de emergencia	4
Cambiar luces de modulo (por unidad)	0,5
Sistema de Transmisión	
Desmontar y montar caja de cambios (manual)	8
Cambiar soportes de cola de caja	2
Cambiar retenedor de salida de caja de cambios	4
Desmontar y montar barra de transmisión (para reparar o cambiar)	2
Cambiar uniones universales de barra (Barra de transmisión desmontada)	2
Cambiar roll central de barra (barra de transmisión desmontada)	2
Cambiar retenedor salida de diferencial (por eje)	4
Desmontar y montar diferencial (cualquier Marca)	7

Cambiar ejes de diferencial (por unidad)	1.5
Cambiar retenedores de bocinas (por unidad)	5
Cambiar rodamientos de bocinas (por unidad)	5
Cambiar tacos de rueda (10 tacos por rueda)	1.5
Cambiar tuercas tacos de rueda (10 tacos por rueda)	1
Cambiar bomba principal de embrague	1.5
Cambiar bomba auxiliar del embrague	1.5
Cambiar líquido del embrague	1
Sistema de Frenos	
Revisar y diagnosticar sistema de frenos	2
Cambiar fibras de freno por eje	5
Cambiar tambores de freno por eje	2
Cambiar ejes de levas Por unidad	5
Cambiar válvula principal de frenos	2
Cambiar protectores o guardapolvos (todos)	1
Cambiar válvula de entrappe	2
Cambiar válvulas distribuidoras de aire (4 vías) etc.	2
Cambiar mangueras de cámaras de aire (por cámara)	1
Desmontar y montar compresor de aire (para reparar o cambiar)	4
Cambiar freno de motor	3
Cambiar pistón freno de motor	1
Ajustar frenos	1
Cambiar, o reparar depósitos de aire	2

Limpieza de depósitos de aire	1
Diagnosticar y cambiar válvulas Amu Por unidad	0.3
Cambiar soportes o silent block del retardador magnético	4
Reparar, cambiar, diagnosticar, balancear retardador magnético (desmontado)	15
Desmontar y montar retardador magnético	2
Cambiar, reparar, diagnosticar caja de contactores retardador magnético	3.5
Desmontar y montar bomba hidráulica para cambiar o reparar	3
Desmontar y montar servo dirección (para reparar o cambiar)	5
Cambiar volante de dirección	2
Cambiar unión universal de columna de dirección	1.5
Cambiar rotulas de brazo de trame, y eslabón de arrastre	2
Cambiar barras o brazos de dirección completos	2
Cambiar pines y bujes de dirección ajustar, rimar etc.	10
Alinear y tramar dirección (con herramienta electrónica)	4
Desmontar y montar resortes delanteros (ambos)	8
Cambiar gasas de suspensión ejes traseros	4
Cambiar gasas de suspensión ejes delanteros	2.5
Cambiar amortiguadores traseros (en cualquier tipo de suspensión)	2
Cambiar amortiguadores delanteros (en cualquier tipo de suspensión)	2
Componentes de Operación	
Desmontar y montar bomba hidráulica sistema de levante	3
Cambiar mangueras sistema de levante	4
Desmontar y montar tanque hidráulico	5

Estructura	
Cambiar escobillas	0,5
Cambiar, reparar, brazos de escobillas	2
Cambiar motores de escobillas	2
Cambiar tanque y motor de sistema de tira guas para brisas	1
Cambiar swich de ignición	1
Reparar, cambiar, cargar de freón y diagnosticar aire acondicionado	12
Desconectar y conectar módulos electrónicos, baterías, alternador, arrancador, módulos electrónicos en el dash etc. (para soldar en camión)	2
Desmontar y montar guardabarros para acceso a componentes	1
Desmontar y montar capo	1

Vale la pena mencionar que desde el momento en que se ha definido un tiempo estimado para realizar los trabajos de una u otra forma es que se tiene claro el tiempo que implica realizar dichas labores, lo que desvirtúa el concepto de la reparación indeterminada que de alguna manera tiende a ser incierto y se sabe con exactitud el tiempo de la reparación y lo que esta implicó hasta que la misma se realizó.

- 2.21. Mediante el oficio CBCR-004406-2015-PRB-00138 del 20 de febrero del 2015, se toma el "ACUERDO DE CREACIÓN DE REGISTRO PRECALIFICADO A14050 (2014CD-014050-UP) y de conformidad con el artículo No.18 del Reglamento Interno de Contratos Administrativos del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica y con sustento en las consideraciones de orden técnico legal, dictaminadas en oficio CBCR-004400-2015-PRB-00136, de fecha 20 de febrero de 2015, la Administración acuerda la creación al registro precalificado, con las siguientes empresas:

Oferta No.4 L.T.D. Central Turbo Diesel S.A. (Taller Clase B)
 Oferta No.10 Purdy Motor S.A. (Taller Clase A y B)
 Oferta No.19 Jorge Gerardo Aguilar Villareal. (Taller Clase B)
 Oferta No.21 Comercializadora Técnica Industrial S.A. (Taller Clase B)
 Oferta No.23 AutoStar Vehículos S.A. (Taller Clase A, B y C)
 Oferta No.24 Importaciones GM S.A. (Taller Clase B)

- 2.22. Mediante el oficio CBCR-004946-2015-PRB-00168 del 26 de febrero del 2015, se toma el “ACUERDO DE INCORPORACIÓN DE REGISTRO PRECALIFICADO A14050 (2014CD-014050-UP) y de conformidad con el artículo No.18 del Reglamento Interno de Contratos Administrativos del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica y con sustento en las consideraciones de orden técnico legal, dictaminadas en oficio CBCR-004400-2015-PRB-00136 del 20 de febrero del 2015, así como lo indicado en oficio CBCR-004781-2015-MVB-00272, del 25 de febrero del 2015, así como basados en lo establecido en el pliego de condiciones 2014CD-014050-UP, Capítulo IV y lo indicado el artículo 131, inciso G del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, la Administración acuerda incorporar al registro precalificado, a la Oferta No.25 presentada por Tractomotriz S.A. (Taller Clase A y B)

LA EJECUCIÓN DE LA CONTRATACIÓN PARA EL MANTENIMIENTO DE VEHÍCULOS

- 2.23. Una vez en ejecución dicha contratación la Unidad de Mantenimiento Vehicular tramitó una serie de pagos donde se cancelaban reparaciones de mantenimiento y no reparaciones indeterminadas.
- 2.24. A continuación se procederá a detallar algunas contrataciones que se realizaron a los vehículos utilizando una excepción que no correspondía ya que se trataban de objetos determinados.
- 2.24.1. Mediante correo electrónico por parte de Alejandro Segura Chavarría dirigido al señor Adrián Camacho Robles se solicita gestionar los servicios de cambio de fluidos a varios vehículos, tales como:

No. interno	Placa	Marca	Año	Asignación
AR-08	SIN-3855	Ford XL	2015	NASA Ford
AR-12	SIN-3859	Ford XL	2015	NASA Ford
AR-19	SIN-3866	Ford XL	2015	NASA Ford
AR-20	SIN-3867	Ford XL	2015	NASA Ford
M-27	341-190	International	2000	Importaciones GM

- 2.24.2. Mediante el oficio CBCR-008993-2015-MVB-00445 del 08 de abril del 2015, suscrito por José Luis Ríos Pérez de la Unidad de Mantenimiento Vehicular le comunica al señor Randall Méndez de Nacional Automotriz Nasa S.A. que “De acuerdo a lo indicado en el Contrato Directo A-014050 REGISTRO DE ELEGIBLES PARA EL “MANTENIMIENTO DE LA FLOTILLA DE VEHÍCULOS DEL CUERPO DE BOMBEROS DE COSTA RICA”, le informamos que el día Lunes 13 de abril del 2015, se trasladará a su taller la Unidad AR-20, para recibir los servicios de mantenimiento correctivo. El diagnóstico preliminar es el siguiente: Realizar el cambio de fluidos”.

Mediante el oficio CBCR-013722-2015-MVB-00703 del jueves 28 de mayo del 2015, suscrito por Katherine Morales Monge y con visto bueno de Allen Moya Solano de la Unidad de Mantenimiento Vehicular se emite el "Acta de Recepción AR-20" según la orden de trabajo CTE 2015-114 con el E-volution UMV 2015-1360, donde se detalla que se ha recibido la revisión de los 5.000 kilómetros y el cambio de aceite y filtro, se adjuntó la factura 368236 por un monto de ₡70.721,00, respaldado al Contrato Directo A014050.

La factura No. 368236 de Nacional Automotriz NASA, S.A. incluye el detalle de la revisión de los 5.000 kms, el aceite de motor Montorcraft 10w30 y el filtro de aceite.

2.24.3. Mediante el oficio CBCR-032666-2015-MVB-00270 del 14 de diciembre del 2015, suscrito por Katherine Morales Monge y con visto bueno de Allen Moya Solano de la Unidad de Mantenimiento Vehicular se emite el "Acta de Recepción V-12" según la orden de trabajo CTE 2015-291 con el E-volution UMV 2015-3969, donde se detalla que se ha recibido el mantenimiento de los 12.000 kilómetros, rotación y balanceo de llantas, cambio de escobillas, cambio de filtro de aire y cambio de lámpara incandescente, se adjuntan las facturas 176958 por un monto de ₡74.536,95, 176957 por ₡53.600,00 y la 176959 por un monto de ₡32.905,60 todas a favor de AutoStar Vehículos S.A. y respaldadas por el Contrato Directo A014050.

2.24.4. Mediante el oficio CBCR-027281-2015-MVB-01391 del 26 de octubre del 2015, suscrito por María Fabiola Mora Alfaro y con visto bueno de Francisco León Vásquez de la Unidad de Mantenimiento Vehicular se le comunica al señor Darío Rodríguez de AutoStar S.A. que "De acuerdo a lo indicado en el Contrato Directo A-014050 REGISTRO DE ELEGIBLES PARA EL "MANTENIMIENTO DE LA FLOTILLA DE VEHÍCULOS DEL CUERPO DE BOMBEROS DE COSTA RICA", se le solicitan los servicios de mantenimiento correctivo para la unidad V-12,. El reporte es el siguiente: Cambio de fluidos correspondiente".

2.24.5. Mediante el oficio CBCR-018645-2015-MVB-00943 del 17 de julio del 2015, suscrito por Katherine Morales Monge y con visto bueno de Allen Moya Solano de la Unidad de Mantenimiento Vehicular se emite el "Acta de Recepción V-24" según la orden de trabajo CTE 2015-207 con el E-volution UMV 2015-881, donde se detalla que se ha recibido:

Reparación de los 140.000 kilómetros
Cambio de aceite de motor y filtro
Alinear y balancear

Cambio de faja de distribución
Cambio de aceite de deferenciales
Cambio de coolant
Revisión de cerraduras de puertas
Cambio de maquinillas levanta cristales

Se adjuntan las facturas 368748 por un monto de ¢162.960,00, 370689 por ¢435.600,00 y la 368747 por un monto de ¢486.522,00 todas a favor de Nacional Automotriz NASA S.A. y respaldadas por el Contrato Directo A014050.

- 2.25. Lo anterior contradice lo establecido en el pliego de condiciones del Contrato Directo No.2014CD-014050-UP ya que éste en el apartado VI. Proceso de Contratación, punto 2. "Procedimiento para realización de los trabajos", se establecía el procedimiento mediante el cual se especificaba como se debían realizar los trabajos que entre otras cosas indicaba:

"La Unidad de Mantenimiento Vehicular (UMV) enviará las Unidades con una orden de trabajo por los servicios requeridos. En los casos en que la UMV no envíe la orden de trabajo, se remitirá un oficio con un pre-diagnóstico de las fallas presentes, **el Taller se compromete a realizar con total esmero un diagnóstico de los daños que manifieste el equipo que se someta a su revisión, determinar los trabajos o tareas requeridos para su reparación,** indicar cuáles piezas requieren necesariamente su sustitución y cuáles son reparables. **Para realizar este diagnóstico el Taller contará con un plazo máximo de una semana,** en casos que por su complejidad lo requieran, podrá solicitar por una única vez y por escrito con las justificaciones de la solicitud, una ampliación al plazo para concluir con el diagnóstico, la aprobación correspondiente será autorizada o denegada por el Inspector designado por el Cuerpo de Bomberos. El Taller deberá enviar el informe de diagnóstico por un medio electrónico y/o forma escrita." (lo resaltado no corresponde al original)

Es evidente que cuando se envía un vehículo para que se hagan los cambios de fluidos como el aceite o el líquidos de frenos no se requiere hacer una revisión o un diagnóstico, por lo que deja de tratarse de una reparación indeterminada, para convertirse en una contratación cuyo alcance es claro, por lo que el mismo mercado ha definido el precio exacto de lo que cada uno de los servicios como los indicados cuesta.

- 2.26. Del total de trabajos realizados durante el 2015 es posible apreciar al monto cancelado por cada proveedor, diferenciando el tipo de mantenimiento (preventivo y correctivo), cuando la contratación se promovió considerando una excepción a los procedimientos de contratación, a saber las reparaciones indeterminadas

contempladas en el inciso g del artículo 131, a pesar de que el mantenimiento preventivo no se puede considerar como una reparación indeterminada.

Cuadro No.1
Tipos de mantenimiento cancelado por proveedor durante el 2015

Proveedor	Tipo de Mantenimiento	
	Preventivo	Correctivo
Tecnogrande	39,624,918.40	100,550,257.12
Auto Star	27,841,777.97	50,809,263.68
Taller Aguilar	494,269.72	41,572,963.93
Cotisa	1,324,245.00	154,653,292.10
Importaciones GM	419,159.94	197,267,758.36
LTD Central Turbo Diesel	-	3,801,172.00
NASA FORD	26,655,325.01	23,640,758.39
Purdy Motor	1,301,759.84	3,307,939.14
DSTC	1,130,839.85	2,917,332.93
Auto Cori	2,163,209.05	34,325,374.91
Tres Erres	-	4,082,289.00
Eurobus	263,393.00	-
Vargas Matamoros	-	-
Tractomotriz	-	39,094,675.49
TOTAL	101,218,897.78	656,023,077.05
Porcentaje	13.37%	86.63%

Correctivo	86.63%
Preventivo	13.37%

Fuente: Unidad de Mantenimiento Vehicular

RESPECTO DE LAS CONTRATACIONES DIRECTAS

- 2.27. La Constitución Política dispone en el artículo 182 como regla general, la obligación que tiene el Estado de contratar sus bienes y servicios por medio del procedimiento ordinario de licitación, ya que el constituyente consideró que ese mecanismo es más idóneo para garantizar el interés público en razón de la necesidad de promover la competencia y la selección de la oferta más conveniente para los intereses de la institución.

Artículo 182 Constitución Política:

Los contratos para la ejecución de obras públicas que celebren los Poderes del Estado, las Municipalidades y las instituciones autónomas, las compras que se hagan con fondos de esas entidades y las ventas o arrendamientos

de bienes pertenecientes a las mismas, se harán mediante licitación, de acuerdo con la ley en cuanto al monto respectivo.

- 2.28. Sin embargo, existen casos en los cuales el promover un procedimiento licitatorio, más bien, afectaría el interés público, en tales casos se debe acudir a un procedimiento de excepción, todo lo cual debe encontrarse expresamente regulado en la ley.
- 2.29. Por otra parte la Ley de Contratación Administrativa admite una serie de excepciones, en las cuales la satisfacción del interés general no se ve bien servida mediante la promoción de un concurso o licitación, por lo que se habilita a la Administración para recurrir a la contratación directa.

Artículo 2.- Excepciones

Se excluyen de los procedimientos de concursos establecidos en esta ley las siguientes actividades:

d) La actividad de contratación que, por su naturaleza o las circunstancias concurrentes, no pueda ser sometida a concurso público o no convenga someterla, sea porque solo existe un único proveedor, por razones especiales de seguridad o por otras igualmente calificadas de acuerdo con el Reglamento de esta Ley.

- 2.30. El Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa por su parte indica respecto de la materia excluida de los procesos de contratación en el artículo 126:

Artículo 126.—Trámite. La actividad contractual excluida legalmente de los procedimientos ordinarios de contratación, deberá adaptarse, en lo pertinente, a los principios generales, a los requisitos previos que correspondan y a las normas generales sobre el cartel y la oferta.

De conformidad con lo anterior, los procedimientos de excepción deben respetar los principios generales, entre los cuales se pueden destacar:

El principio de libre concurrencia "(...) que tiene por objeto afianzar la posibilidad de oposición y competencia entre los oferentes dentro de las prerrogativas de la libertad de empresa regulado en el artículo 46 de la Constitución Política, destinado a promover y estimular el mercado competitivo, con el fin de que participen el mayor número de oferentes, para que la Administración pueda contar con una amplia y variada gama de ofertas, de modo que pueda seleccionar la que mejores condiciones le ofrece" (Voto 998-98 Sala Constitucional).

En este sentido el registro de elegibles lo único que hace es una precalificación de los oferentes, pero no una adjudicación previa, por lo que cada uno de los trabajos de mantenimiento preventivo debería ser sometido a concurso previo con el

objetivo de promover la competencia y optar por mejores condiciones, de manera que beneficien a la administración.

El principio de publicidad que “(...)busca asegurar a los administrados la más amplia certeza de la libre concurrencia en condiciones de absoluta igualdad en los procedimientos de la contratación administrativa, y que consiste en que la invitación al concurso licitatorio se haga en forma general, abierta y lo más amplia posible a todos los oferentes posibles” (Voto 998-98 Sala Constitucional), si bien es cierto el proceso de precalificación se llevó a cabo mediante un procedimiento amplio y público, las contrataciones de mantenimiento preventivo se han realizado sin que medien procesos concursados al menos someros, de manera que la administración pueda garantizar que existe competencia entre todos los interesados.

El principio de transparencia y legalidad que promueven que “(...) los procedimientos de selección del contratista deben estar definidos a priori en forma precisa, cierta y concreta, de modo que la administración no pueda obviar las reglas predefinidas en la norma jurídica que determina el marco de acción, como desarrollo de lo dispuesto al efecto en la Constitución Política (Voto 998-98 Sala Constitucional).

Lo anterior contradice lo establecido en el pliego de condiciones del Contrato Directo No.2014CD-014050-UP ya que este en el apartado VI. Proceso de Contratación, punto 2. “Procedimiento para realización de los trabajos”, se establecía el procedimiento mediante el cual se especificaba como se debían realizar los trabajos relacionados con las reparaciones indeterminadas, pero nunca estableció el procedimiento a seguir en caso de que la reparación a realizar se trataba de algo que estuviera debidamente predefinido como lo es el cambio del aceite de un vehículo.

Por último pero no menos importante, también se debe considerar lo establecido en el principio de eficiencia, que establece que los procedimientos deben tender a la selección de la oferta más conveniente para el interés público e institucional, a partir de un correcto uso de los recursos públicos, situación que no se puede asegurar en los trabajos de mantenimiento preventivo, en los cuales se pudieron haber promovido concursos precisamente para garantizar la selección de la mejor oferta.

- 2.31. Por otra parte el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa en el artículo 127 establece la responsabilidad de la decisión de hacer uso de las excepciones establecidas en las normas:

Artículo 127.—Decisión de contratar directamente. La determinación de los supuestos de prescindencia de los procedimientos ordinarios, es

responsabilidad exclusiva del Jefe de la Institución o del funcionario subordinado competente, el cual en la decisión inicial deberá hacer referencia a los estudios legales y técnicos en los que se acredita que, en el caso concreto, se está ante un supuesto de prescindencia de los procedimientos ordinarios.

- 2.32. El voto 06754-98 Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en relación a las excepciones a los procedimientos licitaciones establece:

(...), el principio general que rige la contratación administrativa es que la misma debe verificarse mediante el procedimiento de la licitación pública, y sólo a manera de excepción a esta regla, es que puede justificarse la utilización de los procedimientos de contratación privada, entendiendo por tales la licitación por registro y la restringida reguladas de conformidad con las disposiciones de la Ley y, además, la contratación directa...

... la contratación directa encuentra su justificación en el orden público e interés general que debe satisfacer la Administración Pública, puesto que su principal característica es que procede en determinadas circunstancias muy calificadas, en las que resulta imposible o sumamente difícil convocar a un proceso licitatorio ordinario, bajo la grave amenaza de ver comprometido el interés público y así se indicó -en lo que interesa- en la sentencia número 05947-98 al expresar : "IV.- DE LAS EXCEPCIONES A LOS PROCEDIMIENTOS LICITATORIOS: DE LA CONTRATACIÓN DIRECTA. DE LAS EXCEPCIONES A LOS PROCEDIMIENTOS LICITATORIOS

[...] Son éstas situaciones expresamente regladas y que resultan acordes con el marco constitucional (principios y control de la contratación administrativa) comentado en el considerando anterior, y que han sido reiteradamente reconocidos por la jurisprudencia constitucional, en tanto, se limita la licitación privada a contrataciones menores; y en cuanto la contratación directa, es una excepción a la licitación en tanto encuentra su fundamentación precisamente en el orden público e interés general que debe satisfacer la Administración Pública, ya que procede únicamente en determinadas circunstancias muy calificadas, en las que resulta imposible para el ente contratante convocar a licitación pública, bajo seria amenaza de ver comprometido el interés público. Se trata de situaciones especiales en las cuáles el uso de los procedimientos concursales ordinarios, y más específicamente el de la licitación pública, más bien implicarían un serio entorpecimiento en el cumplimiento del fin público encomendado a la Administración Pública, donde el cumplimiento "per se" de exigencias legales más bien podría traducirse en serias alteraciones al orden institucional establecido en la propia Constitución Política. Situaciones como la adquisición de bienes para la atención de una emergencia o

urgencia apremiante, cuando exista un único proveedor en el mercado, cuando se trate de servicios conceptualizados como "actividad ordinaria" de la institución contratante, o de negociaciones en las que se requieran especiales medidas de seguridad y que se encuentran establecidas precisamente en el artículo 2 de la Ley de la Contratación Administrativa, sin que esta afirmación constituya una valoración constitucional de cada uno de los supuestos establecidos en esta disposición, los que deberán ser analizados en su oportunidad.

En virtud de lo anterior cabe concluir que efectivamente es posible establecer excepciones a los trámites ordinarios establecidos en la Ley de la Contratación Administrativa derivada del artículo 182 constitucional siempre y cuando se respete el marco constitucional (principios y control), y que resulte razonable y proporcional a los fines de la contratación. " Debe advertirse que la utilización del procedimiento de la contratación directa se encuentra limitado y constreñido a las excepciones creadas por ley, precisamente por tratarse de una vía excepcional de contratación al principio general constitucional, de manera que para que proceda debe existir, previamente, una autorización expresa de origen legal".

2.33. De conformidad con lo anterior, podemos indicar que entre otros algunos de los requisitos para proceder con contrataciones directas por la vía de la excepción son:

- Deben contemplarse expresamente en una norma ya que procede en determinadas circunstancias muy calificadas, en las que resulta imposible o sumamente difícil convocar a un proceso licitatorio ordinario, bajo la grave amenaza de ver comprometido el interés público.
- Se trata de situaciones especiales en las cuales el uso de los procedimientos concursales ordinarios, y más específicamente el de la licitación pública, más bien implicarían un serio entorpecimiento en el cumplimiento del fin público encomendado a la Administración Pública.
- Son de aplicación restrictiva. Por ello, en caso de duda debe prevalecer la licitación.
- Las decisiones de aplicar determinada excepción a los procedimientos concursales deben quedar debidamente documentadas, según la causal expresa y concreta que se invoque como fundamento.
- Su justificación se encuentra en el orden público e interés general que debe satisfacer la Administración Pública.

2.34. Es importante hacer referencia a la interpretación restrictiva que debe prevalecer para el caso de las contrataciones vía excepción, ya que en la interpretación restrictiva se restringe el alcance de la norma apartando de ella determinados supuestos que se encontrarían incluidos de acuerdo con la redacción de su texto,

pero que se entiende que no fue voluntad del legislador comprenderlos dentro de éste.

La interpretación restrictiva limita el alcance de la norma y generalmente se aplica a las normas especiales, en las cuales la consecuencia jurídica se aplica estrictamente a los casos descritos en el supuesto planteado.

RESPECTO DE LAS REPARACIONES INDETERMINADAS

- 2.35. El artículo 131 inciso g del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa establece:

Artículo 131.—Objetos de naturaleza o circunstancia concurrente incompatibles con el concurso. La Administración, podrá contratar de forma directa los siguientes bienes o servicios que, por su naturaleza o circunstancias concurrentes, no puede o no conviene adquirirse por medio de un concurso, así como los que habilite la Contraloría General de la República:...

g) Reparaciones indeterminadas: Los supuestos en los que, para determinar los alcances de la reparación sea necesario el desarme de la maquinaria, equipos o vehículos. Para ello deberá contratarse a un taller acreditado, que sea garantía técnica de eficiencia y de responsabilidad, sobre la base de un precio alzado, o bien, de estimación aproximada del precio para su oportuna liquidación a efectuar en forma detallada. Queda habilitada la Administración para precalificar talleres con base en sistemas de contratación que garanticen una adecuada rotación de los talleres que previamente haya calificado como idóneos siempre y cuando se fijen los mecanismos de control interno adecuados, tales como análisis de razonabilidad del precio, recuperación de piezas sustituidas, exigencia de facturas originales de repuestos, entre otros. En este caso es indispensable garantizar la incorporación de nuevos talleres en cualquier momento.

- 2.36. Al respecto la Contraloría General de la República ha dicho que

(...) la contratación por excepción para reparaciones indeterminadas, Se refiere a los casos en los que la Administración cuenta con una maquinaria, equipo o un vehículo que requiere una reparación pero para saber en qué consiste dicha reparación sea indispensable el desarmar dicha maquinaria, equipo o vehículo. Es decir, no se refiere a los casos de reparaciones

comunes de mantenimiento, sino de aquellos en qué no se conocen de antemano los alcances de la respectiva reparación.

Las reparaciones indeterminadas se pueden contratar en forma directa con un taller que haya sido previamente precalificado por la respectiva Administración, y se hará, sobre la base de un precio de estimación aproximada del precio para su oportuna liquidación a efectuar en forma detallada. (ver <http://www.cgr.go.cr/servicios/preguntas-frecuentes/ca-menu/ca-proced-excepcion>)

- 2.37. Mediante el oficio DAGJ-0862-2009 del 10 de junio, 2009 el ente Contralor indicó que “por la vía de excepción se admite contratar de manera directa algún bien o servicio, siempre que resulte aplicable alguno de los supuestos que la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento actual contemplan de manera expresa”.

Tal es el caso de las reparaciones indeterminadas, que la Ley ha facultado a la administración a contratar directamente en virtud de que es casi imposible llevar a cabo un concurso por cuanto no podría ser desarmado por cada oferente solo para cotizar el bien, por lo que evidentemente, en estas circunstancias particulares, un concurso público desfavorece la consecución del fin público.

El pronunciamiento precisa respecto de las reparaciones determinadas que:

(...) Al respecto, conviene precisar que cuando la norma refiere a “reparaciones indeterminadas” el concepto excluye cualquier reparación totalmente delimitada, que sea conocida en todos sus alcances de previo a la contratación, con lo cual se sabe de antemano cuál es el defecto, dónde está localizado y cómo debe repararse. Son en cambio aquellos casos en donde el mismo desconocimiento del defecto o daño que podría tener la maquinaria, equipos o vehículos, hace necesario que éstos sean desarmados. Es decir que el desarme del bien objeto de la reparación, no se da aquí únicamente con el propósito de proceder a repararlo, sino porque ello es necesario para determinar qué tipo de daño es el que se enfrenta.

Ante la incertidumbre del tipo de reparación que debe efectuarse, se faculta a la Administración a contratar de manera directa talleres que se tengan por acreditados o precalificados de antemano, para que procedan al desarme del equipo, vehículo o maquinaria a efecto de ubicar e identificar el daño o defecto que debe solventarse y su magnitud, así como para proceder con la respectiva reparación lógicamente.

En esa línea, para que el supuesto de contratación directa esté debidamente habilitado, debe estarse ante esa incertidumbre justamente porque la causal trata de resolver el problema que se da ante reparaciones indeterminadas. En estos casos, la incertidumbre existente solo podrá despejarse con el desarme de los equipos por tratarse de una reparación en dichas condiciones....

- 2.38. La posición anterior se encuentra contemplada en el oficio de la Contraloría No. 4040 (DCA-1159) de 21 de abril del 2009, donde se indicó:

“La anterior reseña hecha por la Administración refleja, en criterio de este órgano contralor, que si bien ella podría determinar algunos daños en las aeronaves, lo cierto del caso es que durante la inspección que realizaran las eventuales empresas contratistas para determinar el costo de la reparación, se podrían encontrar otros daños que no pudieron ser previstos o detectados por el Ministerio (entre ellos los denominados por la misma Administración como “vicios ocultos”), lo que permite concluir que en realidad se está en presencia de reparaciones indeterminadas, ante lo cual y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 131 inciso g) del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, las mismas podrían ser contratadas por la Administración en forma directa sin que requieran la autorización de este órgano contralor, ante lo cual, el deber de la Administración radica en respetar y cumplir lo dispuesto en dicha norma. / Si por el contrario, la Administración no se encontrare ante reparaciones indeterminadas, sino ante una reparación concreta, (específica o determinada), es decir aquella que no va a requerir mayor valoración, análisis o revisión que el que ya ha hecho la Administración, podrá, con fundamento en el artículo 2 bis de la Ley de Contratación Administrativa, solicitar a este órgano contralor analizar la procedencia de autorizar una contratación directa concursada o no para atender dicha reparación, pudiendo plantear tantas solicitudes como reparaciones requiera, según sus necesidades. Sobre este particular, deberá estarse a lo que señalan los artículos 138 y 139 del Reglamento de Contratación Administrativa.”

Precisamente esto fue lo que hizo el ICE cuando decidió someter a aprobación de la Contraloría el “Reglamento general para contratación de servicios de mantenimiento de vehículos” cuyo objeto era el de “normar el procedimiento para conformar el registro de elegibles para la contratación directa de servicios de mantenimiento de vehículos, como excepción a los procedimientos concursales ordinarios”

EL ANÁLISIS DEL PRECIO DE LA ADJUDICACIÓN

- 2.39. Existe una responsabilidad ineludible de la administración en garantizar que el precio de los servicios que se adjudican son razonables, considerando incluso que algunas de las contrataciones realizadas al amparo del Contrato Directo No.2014CD-014050-UP no necesariamente pueden ser sometidas a concurso ya que al tratarse de trabajos estandarizados muchos talleres en el país estarían en condición de llevar a cabo esos trabajos, como los que se detallan:

- Cambio de aceite de motor y filtro
- Alinear y balancear
- Cambio de faja de distribución
- Cambio de aceite de deferenciales
- Cambio de coolant
- Revisión de cerraduras de puertas
- Cambio de maquinillas levanta cristales

- 2.40. Ahora bien, la Institución por medio del personal técnico responsable, está en la obligación de analizar antes de adjudicar y advertir si el precio de un servicio resulta excesivo en relación con otros de similares características técnicas que se ofrecen en el mercado.
- 2.41. Se pudo observar que en ninguna de las contrataciones promovidas por la Institución se ha hecho referencia al precio adjudicado, ya que incluso el Contrato Directo No.2014CD-014050-UP era para conformar un registro precalificado de oferentes para realizar reparaciones indeterminadas.
- 2.42. Si en alguna forma se detectara un precio excesivo, la institución debe incluso valorar si ese precio es inaceptable y declinar proceder con la adjudicación.

Artículo 30.- Precio inaceptable.

Se estimarán inaceptables y en consecuencia motivo de exclusión de la oferta que los contenga, los siguientes precios:

- a) Ruinoso o no remunerativo para el oferente, que dé lugar a presumir el incumplimiento por parte de éste de las obligaciones financieras por insuficiencia de la retribución establecida. La Administración deberá indagar con el oferente si con el precio cobrado será capaz de cumplir con los términos del contrato. Esa consulta deberá efectuarla antes de aplicar el sistema de evaluación, a efecto de no incluir en el listado de ofertas elegibles aquella que contenga un precio ruinoso.
- b) Precio excesivo es aquel que comparándose con los precios normales de mercado los excede o bien que supera una razonable utilidad. Igualmente, la Administración, indagará con el oferente

cuáles motivos subyacen para ese tipo de cotización, antes de adoptar cualquier decisión.

- c) Precio que excede la disponibilidad presupuestaria, en los casos en que la Administración no tenga medios para el financiamiento oportuno; o el oferente no acepte ajustar su precio al límite presupuestario, manteniendo las condiciones y calidad de lo ofrecido. En este último caso, la oferta se comparará con el precio original.
- d) Precio producto de una práctica colusoria o de comercio desleal.

La Administración deberá acreditar en el estudio de ofertas, mediante un estudio técnico, las razones con base en las cuales concluye que el precio es inaceptable, y de ser pertinente informar por escrito al Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

- 2.43. Por otra parte, debe tomarse en cuenta que el Contrato Directo No.2014CD-014050-UP no se utilizó para comparar el precio de uno o más servicios determinados, cuando de conformidad con el principio de eficiencia, los procesos de contratación se promueven con el objetivo de seleccionar la oferta más conveniente para el interés público, donde el precio debe ser considerado como parte de la selección del contratista.

RESPECTO DE LA ADJUDICACIÓN DE LAS CONTRATACIONES

- 2.44. Un elemento que se debe destacar, es que no existen actos de adjudicación para cada una de las contrataciones, ya que el Contrato Directo No.2014CD-014050-UP solo se promovió para preseleccionar oferentes, pero en este no se adjudicaron precios ni se concretaron contratos específicos entre el Cuerpo de Bomberos y los oferentes.

- 2.45. Al respecto el artículo 86 del Reglamento de Contratación Administrativa indica:

Artículo 86.—Acto final. Una vez hechos los estudios y valoraciones señalados en los artículos anteriores, **la Administración, deberá dictar el acto de selección del adjudicatario.**

- 2.46. Al respecto es importante tener claridad a quién le corresponde emitir la recomendación de adjudicación y a quién ejecutar la función de la adjudicación.
- 2.47. El reglamento vigente desde el mes de octubre del 2014, REGLAMENTO INTERNO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DEL BENEMÉRITO, aprobado por el Consejo Directivo mediante Acuerdo XI, de la Sesión del 30 de octubre del 2014, en el artículo 18 indica:

Artículo 18.- Competencias para adjudicar. El órgano competente tanto para adjudicar y resolver los recursos que procedan contra las adjudicaciones, lo determina el monto total de las adjudicaciones recomendadas y/o el monto total de las adjudicaciones que se objetan, conforme a la siguiente tabla, salvo las excepciones contenidas en el artículo 3.

- Jefe y Subjefe de la Unidad Proveeduría: Hasta el límite máximo de contratos directos de escasa cuantía de conformidad con el monto establecido para el estrato A del artículo 27 de la Ley de Contratación Administrativa.
- Comité de Adjudicaciones integrado por el Director General de Bomberos, el Jefe de la Dirección Administrativa y el Jefe de la Dirección Operativa de Bomberos, hasta el límite máximo determinado para una Licitación Abreviada de conformidad con el monto establecido para el estrato A del artículo 27 de la Ley de Contratación Administrativa.
- Consejo Directivo: Le corresponde adjudicar los procesos de Licitación Pública de conformidad con el monto establecido para el estrato A del artículo 27 de la Ley de Contratación Administrativa.

2.48. La última versión del REGLAMENTO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DEL BENEMÉRITO CUERPO DE BOMBEROS DE COSTA RICA, aprobado por el Consejo Directivo mediante Acuerdo XIV, de la Sesión N° 0094, del 27 de agosto de 2015, en el artículo 22 indica:

Artículo 22.- Competencias para adjudicar. El órgano competente tanto para adjudicar como para resolver los recursos que procedan contra las adjudicaciones, lo determina el monto total de las adjudicaciones recomendadas y/o el monto total de las adjudicaciones que se objetan, conforme a la siguiente tabla, salvo las excepciones contenidas en el artículo 3.

- Jefe de la Unidad Proveeduría: Hasta el límite máximo de contratos directos de escasa cuantía de conformidad con el monto establecido para el estrato A del artículo 27 de la Ley de Contratación Administrativa. También corresponde al jefe de la Proveeduría, el dictado del acto de conformación de registros precalificados, indistintamente de su cuantía.

- Comité de Adjudicaciones integrado por el Director General de Bomberos, el Jefe de la Dirección Administrativa y el Jefe de la Dirección Operativa, hasta el límite máximo determinado para una Licitación Abreviada de conformidad con el monto establecido para el estrato A del artículo 27 de la Ley de Contratación Administrativa. El acto de adjudicación será válido con solo que dos de sus miembros suscriban el acuerdo.
- Consejo Directivo: Le corresponde adjudicar los procesos de Licitación Pública de conformidad con el monto establecido para el estrato A del artículo 27 de la Ley de Contratación Administrativa. También corresponde al Consejo Directivo adjudicar los contratos de Cuantía Inestimada.

Las declaratorias de infructuosidad y deserción serán igualmente dictadas de conformidad con las bandas anteriores, para lo cual se utilizará el monto estimado de la contratación, en caso de un objeto indivisible, o bien, la sumatoria de los renglones declarados desiertos o infructuosos en caso de que se trae de líneas independientes...

En este sentido no hay evidencia de que se hayan emitido actos formales de adjudicación para cada una de las contrataciones ya que se hace el trámite del mantenimiento y el pago, pero no hay evidencia de que se hayan llevado a cabo la adjudicación correspondiente.

RESPECTO DE LAS CONTRATACIONES IRREGULARES

- 2.49. El artículo 210 del Reglamento de Contratación hace referencia a la responsabilidad de los contratistas de verificar que el procedimiento que se aplique en una contratación es correcto, de lo contrario se incurriría en una contratación irregular.

Artículo 210.—Deber de verificación. Es responsabilidad del contratista verificar la corrección del procedimiento de contratación administrativa, y la ejecución contractual. En virtud de esta obligación, para fundamentar gestiones resarcitorias, no podrá alegar desconocimiento del ordenamiento aplicable ni de las consecuencias de la conducta administrativa.

El contrato se tendrá como irregular, cuando en su trámite se incurra en vicios graves y evidentes, de fácil constatación, tales como, omisión del procedimiento correspondiente o se haya recurrido de manera ilegítima a alguna excepción. En esos casos, no podrá serle

reconocido pago alguno al interesado, salvo en casos calificados, en que proceda con arreglo a principios generales de Derecho, respecto a suministros, obras, servicios y otros objetos, ejecutados con evidente provecho para la Administración. En ese supuesto, no se reconocerá el lucro previsto y de ser éste desconocido se aplicará por ese concepto la rebaja de un 10% del monto total. Igual solución se dará a aquellos contratos que se ejecuten sin contar con el refrendo o aprobación interna, cuando ello sea exigido.

La no formalización del contrato no será impedimento para aplicar esta disposición en lo que resulte pertinente.

- 2.50. En este caso la Proveduría pudo haber incurrido en una contratación irregular al hacer uso de una excepción a los procedimientos de contratación que no correspondía ya que las contrataciones de mantenimiento preventivo no se encuentran contemplados en el artículo 131 inciso G del Reglamento de Contratación.
- 2.51. Según el principio de legalidad establecidos en el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP) Ley No. 6227, la administración está sometida al ordenamiento jurídico y solo podrá realizar aquellos actos que autorice el ordenamiento, situación que evidentemente se ha incumplido en algunas de las contrataciones que se han llevado a cabo al amparo del Contrato Directo No.2014CD-014050-UP
- 2.52. Además al no haber evidencia de un acto formal de adjudicación, es evidente que se ha omitido el procedimiento que corresponde contemplado en la Ley.
- 2.53. El artículo 158 de la Ley General de la Administración Pública respecto de los actos que se consideran nulos indica:
 - 1) La falta o defecto de algún requisito del acto administrativo, expresa o implícitamente exigido por el ordenamiento jurídico constituirá un vicio de éste.
 - 2) Será inválido el acto substancialmente disconforme con el ordenamiento jurídico.
 - 3) Las causas de invalidez podrán ser cualesquiera infracciones substanciales del ordenamiento, incluso las de normas no escritas.
 - 4) Se entenderán incorporadas al ordenamiento, para este efecto, las reglas técnicas y científicas de sentido unívoco y aplicación exacta, en las circunstancias del caso.
 - 5) Las infracciones insustanciales no invalidarán el acto pero podrán dar lugar a responsabilidad disciplinaria del servidor agente.

- 2.54. Por otra parte y respecto de las nulidades de los actos, el Reglamento de Contratación Administrativa indica que:

Artículo 60—Régimen de nulidades. Las normas y principios consagrados en el Libro Primero de la Ley General de la Administración Pública respecto de la validez de la actividad administrativa, se aplicarán en toda su extensión en la valoración de los actos de la contratación administrativa.

- 2.55. El estar llevando a cabo las contrataciones recurriendo a una excepción de manera ilegítima podría estar acarreado un vicio grave que le genere una nulidad absoluta a los procedimientos, así como también lo mismo se puede para los casos en los que estén realizando pagos al amparo del Contrato Directo No.2014CD-014050-UP cuando no medie un acto de adjudicación debidamente formalizado tal y como lo exige el artículo 186 del Reglamento de Contratación Administrativa.

Al respecto sería importante valorar las eventuales responsabilidades administrativas en torno al incumplimiento de estos requisitos normativos.

3. CONCLUSIONES

La Proveduría del Cuerpo de Bomberos debe analizar el uso que le está dando al el Contrato Directo No.2014CD-014050-UP registro de elegibles para el “Mantenimiento de la flotilla de vehículos del Cuerpo de Bomberos” y respetar el procedimiento establecido en el pliego de condiciones para que se lleven a cabo las reparaciones.

La Proveduría del Cuerpo de Bomberos está en la obligación de mejorar sus sistemas de gestión y asegurar acatamiento de las normas a la hora de ejecutar su trabajo.

Temas relacionados con el mantenimiento preventivo deben resolverse de una manera distinta y siempre ajustados a lo que establece el ordenamiento jurídico y si es el caso, con fundamento en el artículo 2 bis de la Ley de Contratación Administrativa, solicitar a la Contraloría General de la República analizar la procedencia de autorizar un Reglamento específico para realizar contrataciones directas concursadas para atender dichas reparaciones, pudiendo plantear una propuesta que se ajuste a sus necesidades. Sobre este particular, deberá sujetarse a lo que señalan los artículos 138 y 139 del Reglamento de Contratación Administrativa.

La Proveduría en cumplimiento a sus atribuciones debe dotar de soluciones prácticas adecuadas y eficientes a la institución, con el objetivo de contar con los bienes y servicios necesarios para el apoyo de las actividades desplegadas por las diferentes unidades del Cuerpo de Bomberos.

RESPECTO DEL PROCESO DE CONFORMACIÓN DEL REGISTRO DE ELEGIBLES

- 3.1. Hace bien la institución al tratar de identificar esquemas de contratación más expeditos debidamente formalizados al amparo de lo que establece el artículo 131 inciso g del Reglamento de Contratación administrativa.
- 3.2. Es evidente el esfuerzo que hace la administración en función de su obligación de ser más eficiente y oportuna en la respuesta al servicio que se le brinda al usuario interno, en este caso a la Unidad de Mantenimiento Vehicular.
- 3.3. Sin embargo no puede descuidar el estricto apego que debe seguirse por parte de los administradores públicos a las normas y principios constitucionales que en materia de contratación se han establecido en este país.

EN RELACIÓN CON LA NECESIDAD

- 3.4. La Unidad de Mantenimiento Vehicular requiere del mantenimiento tanto correctivo como preventivo de la flotilla Institucional, sin embargo el Contrato Directo No.2014CD-014050-UP no fue hecho para cubrir el mantenimiento preventivo de los vehículos (lo cual es una necesidad recurrente).
- 3.5. En ese momento la Unidad de Mantenimiento Vehicular, le planteó a la Proveduría Institucional la posibilidad de realizar un concurso, utilizando como modelo esquemas utilizados en el Ministerio de Hacienda y el ICE, sin embargo; estas son soluciones completamente distintas entre si y la solución por la que optó la Proveduría del Cuerpo de Bomberos también difiere a los esquemas utilizados tanto por el Ministerio de Hacienda como por el ICE.
- 3.6. El proceso seguido por el Ministerio de Hacienda hacía referencia a la conformación de un Registro de Elegibles para el “Mantenimiento preventivo y correctivo de la flotilla de vehículos del Ministerio de Hacienda” que incluía entre otras cosas:
- Mecánica automotriz general y especializada de vehículos livianos, pesados y especiales en sistemas como aire acondicionado, sistema eléctrico, sistema de frenado, cajas de cambios, motor (overhaul),etc.
 - Reparación de carrocerías, enderezado, pintura de automóviles,
 - Servicios afines, como cambio de pastillas o fibras de frenos, tune up, cambios de aceite, entre otros.
- 3.7. En el caso del ICE el análisis se centró en un “Reglamento general para contratación de servicios de mantenimiento de vehículos” cuyo objeto era el de “normar el procedimiento para conformar el registro de elegibles para la contratación directa de servicios de mantenimiento de vehículos, como excepción a los procedimientos concursales ordinarios”

Este Reglamento fue aprobado por la Contraloría General de la República al amparo de lo que establece el artículo 138 y 139 del Reglamento de Contratación Administrativa.

- 3.8. La intención de la Proveduría al realizar el Contrato Directo No.2014CD-014050-UP, no era un contrato formal con contratista, sino la creación de un Registro de Elegibles que cumpliera con las partes formales técnicas y financieras necesarias.

SOBRE LOS DEFECTOS DEL PLIEGO DE CONDICIONES

- 3.9. El pliego de condiciones del Contrato Directo No.2014CD-014050-UP incluía trabajo de enderezado y pintura definidos para los talleres clase A y B, los que no se consideran reparaciones indeterminadas.

Además se incluyó la contratación de los “Servicios de grúa” (incluidos para los talleres clase B), lo que tampoco se trata de un servicio que se pueda considerar como reparación indeterminada.

- 3.10. El pliego de condiciones estableció una serie de tiempos máximos de las reparación, información que fue incluida como anexo No.6, sin embargo de la información de dicho anexo se desprende que algunos de los trabajos descritos pueden no ser considerados como reparaciones indeterminadas, como es el caso de cambiar el tapón del radiador, cambio de filtros, cambios del líquidos y aceites, etc.

SOBRE LA NECESARIA ADJUDICACIÓN DE CADA REPARACIÓN

- 3.11. No se puede perder de vista que el proceso del Contrato Directo No.2014CD-014050-UP que llevó a cabo la Oficina de la Proveduría, lo que pretendía es la creación de un registro de elegibles y la incorporación de una serie de empresas idóneas para llevar a cabo una serie de reparaciones, sin embargo no se firmó un contrato con ninguna de estas, ya que no era una concurso para adjudicar un servicio en particular.
- 3.12. De conformidad con lo anterior y atendiendo a la necesidad de que exista un acto formal de adjudicación cada una de las reparaciones que se hagan al amparo de este procedimiento debe estar debidamente adjudicada (de acuerdo a lo que establece el artículo 86 del Reglamento de Contratación Administrativa) y posteriormente formalizada con una Orden de Compra (de acuerdo a lo que establece el artículo 190 del Reglamento de Contratación Administrativa).
- 3.13. No llevar a cabo una adjudicación o la formalización podría estar acarreando vicios en los procesos de contratación que ha llevado a cabo la Unidad de la Proveduría, e incluso generar nulidades a dichos procedimientos.
- 3.14. Ante la falta de un acto formal y sustancial del procedimiento de contratación, como lo es el acto final, nos coloca de frente de contrataciones irregulares tal y como lo establece el artículo 210 del Reglamento de Contratación, en relación a incumplir con el procedimiento correspondiente.

SOBRE ALGUNAS CONTRATACIONES QUE NO SE AJUSTAN A LAS NORMAS

- 3.15. Una vez en ejecución dicha contratación, la Unidad de Mantenimiento Vehicular tramitó una serie de pagos donde se cancelaban reparaciones de mantenimiento preventivo desvirtuando el concepto de reparaciones indeterminadas sobre las que se levantó el Registro de Elegibles.

- 3.16. De acuerdo al Contrato Directo A-014050 REGISTRO DE ELEGIBLES PARA EL “MANTENIMIENTO DE LA FLOTILLA DE VEHÍCULOS DEL CUERPO DE BOMBEROS DE COSTA RICA, se tramitaron contrataciones como:

Revisión de los 5.000 km
Cambio de aceite de motor y filtro
Alinear y balancear
Cambio de faja de distribución
Cambio de aceite de deferenciales
Cambio de coolant
Revisión de cerraduras de puertas
Cambio de maquinillas levanta cristales

Es evidente que cuando se envía un vehículo para que se hagan los cambios de fluidos como el aceite o el líquidos de frenos no se requiere hacer una revisión o un diagnóstico, por lo que deja de tratarse de una reparación indeterminada, a convertirse en una contratación cuyo alcance es claro, por lo que el mismo mercado ha definido el precio exacto de cada uno de los servicios como los indicados.

En estas contrataciones amparadas a la excepción de las reparaciones indeterminadas no se cumplen con los requisitos del artículo 131 inciso g) del Reglamento de Contratación, por lo que nos coloca de frente de contrataciones irregulares tal y como lo establece el artículo 210 del Reglamento de Contratación, en relación a recurrir de manera incorrecta a una excepción.

SOBRE LOS INCUMPLIMIENTOS CON LA NORMA

- 3.17. Por otra parte, la Ley de Contratación Administrativa admite una serie de excepciones, en las cuales la satisfacción del interés general no se ve bien servida mediante la promoción de un concurso o licitación, por lo que se habilita a la Administración para recurrir a la contratación directa utilizando para ello algunas excepciones establecidas en la misma norma.
- 3.18. La contratación directa encuentra su justificación en el orden público e interés general que debe satisfacer la Administración Pública, puesto que su principal característica es que procede en determinadas circunstancias muy calificadas, en las que resulta imposible o sumamente difícil convocar a un proceso licitatorio ordinario, bajo la grave amenaza de ver comprometido el interés público.
- 3.19. Algunas de las contrataciones realizadas al amparo del Contrato Directo A-014050 REGISTRO DE ELEGIBLES PARA EL “MANTENIMIENTO DE LA FLOTILLA DE

VEHÍCULOS DEL CUERPO DE BOMBEROS DE COSTA RICA tanto las que se relaciona con los mantenimientos preventivos como correctivos, según el caso, no se ajustaron a los principios constitucionales en materia de contratación tales como:

El principio de libre concurrencia, ya que nunca fueron promovidos los concursos para las contrataciones de mantenimiento preventivo, lo cual evitó que se promoviera y estimulara la competencia.

El principio de publicidad, ya que si bien es cierto el proceso de precalificación se llevó a cabo mediante un procedimiento amplio y público, las contrataciones de mantenimiento preventivo se realizaron sin que mediaran procesos concursados.

El principio de transparencia y legalidad, por cuanto no se siguieron los procedimientos correspondientes para la selección de los contratistas, de modo que la administración obvió reglas predefinidas en la norma jurídica que determinan el marco de acción.

3.20. Las excepciones a los procedimientos de contratación requieren del cumplimiento de requisitos para proceder tales como:

- Deben contemplarse expresamente en una norma ya que procede en determinadas circunstancias muy calificadas, en las que resulta imposible o sumamente difícil convocar a un proceso licitatorio ordinario, bajo la grave amenaza de ver comprometido el interés público.
- Se trata de situaciones especiales en las cuales el uso de los procedimientos concursales ordinarios, y más específicamente el de la licitación pública, más bien implicarían un serio entorpecimiento en el cumplimiento del fin público encomendado a la Administración Pública.
- Son de aplicación restrictiva. Por ello, en caso de duda debe prevalecer la licitación.
- Las decisiones de aplicar determinada excepción a los procedimientos concursales deben quedar debidamente documentadas, según la causal expresa y concreta que se invoque como fundamento.
- Su justificación se encuentra en el orden público e interés general que debe satisfacer la Administración Pública.

En las contrataciones de mantenimiento preventivo no se cumplieron los requisitos antes mencionados, por lo que nos coloca de frente de contrataciones irregulares tal y como lo establece el artículo 210 del Reglamento de Contratación, en relación a recurrir de manera incorrecta a una excepción.

EN RELACIÓN CON LAS REPARACIONES INDETERMINADAS

- 3.21. Una reparación indeterminada, se refiere a los casos en los que la Administración cuenta con una maquinaria, equipo o un vehículo que requiere una reparación pero para saber en qué consiste dicha reparación sea indispensable el desarmar dicha maquinaria, equipo o vehículo.
- 3.22. Una reparación indeterminada, no se refiere a los casos de reparaciones comunes de mantenimiento, sino de aquellos en qué no se conocen de antemano los alcances de la respectiva reparación.
- 3.23. Cuando la norma refiere a “reparaciones indeterminadas” el concepto excluye cualquier reparación totalmente delimitada, que sea conocida en todos sus alcances de previo a la contratación, con lo cual se sabe de antemano cuál es el defecto, dónde está localizado y cómo debe repararse.
- 3.24. En una reparación indeterminada es evidente en aquellos casos en donde el mismo desconocimiento del defecto o daño que podría tener la maquinaria, equipos o vehículos, hace necesario que éstos sean desarmados para determinar qué tipo de daño es el que se enfrenta.

RESPECTO DE ALGUNOS DEFECTOS PROPIOS DE LAS CONTRATACIONES DE MANTENIMIENTO PREVENTIVO

- 3.25. Existe una responsabilidad ineludible de la administración en garantizar que el precio de los servicios que se adjudican sean razonables, en este caso incluso que algunas de las contrataciones realizadas al amparo del Contrato Directo No.2014CD-014050-UP no fueron sometidas a concurso cuando lo correcto era un procedimiento concursado.
- 3.26. La Institución por medio del personal técnico responsable, está en la obligación de analizar antes de adjudicar y advertir si el precio de un servicio resulta excesivo en relación con otros de similares características técnicas que se ofrecen en el mercado.
- 3.27. No existen actos de adjudicación para cada una de las contrataciones, ya que el Contrato Directo No.2014CD-014050-UP solo se promovió para preseleccionar oferentes pero en este no se adjudicaron precios ni se concretaron contratos específicos entre el Cuerpo de Bomberos y los oferentes.

En este sentido no hay evidencia de que se hayan emitido actos formales de adjudicación para cada una de las contrataciones ya que se hace el trámite del mantenimiento y el pago.

- 3.28. En los casos en que se hayan concretado pagos para reparaciones de mantenimiento preventivo se pudo haber incurrido en contrataciones irregulares al hacer uso de una excepción a los procedimientos de contratación que no correspondía ya que las contrataciones de mantenimiento preventivo no se encuentran contemplados en el artículo 131 inciso G del Reglamento de Contratación.
- 3.29. Según el principio de legalidad establecidos en el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP) Ley No. 6227, la administración está sometida al ordenamiento jurídico y solo podrá realizar aquellos actos que autorice el ordenamiento, situación evidentemente se ha incumplido en algunas de las contrataciones que se han llevado a cabo al amparo del Contrato Directo No.2014CD-014050-UP
- 3.30. Además al no existir un documento que respalde un acto formal de adjudicación, es evidente que se ha omitido el procedimiento que corresponde contemplado en la Ley.

4. RECOMENDACIONES

4.1. Realizar una revisión completa de lo que al amparo del Contrato Directo No.2014CD-014050-UP se puede hacer, de manera que no se incurra en contrataciones que puedan no ser consideradas como reparaciones indeterminadas, incluso excluir de dichas contrataciones aquellos objetos que habiendo sido considerados parte de este Contrato, no corresponden a este tipo de reparaciones como es el caso de los servicios de grúa para mencionar uno.

4.2. Realizar un estudio de todas las contrataciones que al amparo del Contrato Directo No.2014CD-014050-UP se han realizado para determinar si se ha seguido el procedimiento establecido en el apartado VI. Proceso de Contratación, punto 2. "Procedimiento para realización de los trabajos", el cual establece:

"La Unidad de Mantenimiento Vehicular (UMV) enviará las Unidades con una orden de trabajo por los servicios requeridos. En los casos en que la UMV no envíe la orden de trabajo, se remitirá un oficio con un pre-diagnóstico de las fallas presentes, **el Taller se compromete a realizar con total esmero un diagnóstico de los daños que manifieste el equipo que se someta a su revisión, determinar los trabajos o tareas requeridos para su reparación,** indicar cuáles piezas requieren necesariamente su sustitución y cuáles son reparables. **Para realizar este diagnóstico el Taller contará con un plazo máximo de una semana,** en casos que por su complejidad lo requieran, podrá solicitar por una única vez y por escrito con las justificaciones de la solicitud, una ampliación al plazo para concluir con el diagnóstico, la aprobación correspondiente será autorizada o denegada por el Inspector designado por el Cuerpo de Bomberos. El Taller deberá enviar el informe de diagnóstico por un medio electrónico y/o forma escrita." (lo resaltado no corresponde al original)

4.3. Realizar un estudio de todas las contrataciones que al amparo del Contrato Directo No.2014CD-014050-UP se han realizado para determinar cuáles de las contrataciones formalizadas están al margen de lo que se considera un reparación indeterminada, ya que las mismas deberían ser declaradas irregulares, por lo que se deberían seguir el procedimiento establecido en el artículo 210 del Reglamento de Contratación Administrativa.

4.4. Elaborar un reglamento para la contratación de servicios de mantenimiento de vehículos y someterlo a aprobación de la Contraloría General de la República, con el objetivo de normar las contrataciones de trabajos de mantenimiento preventivo

requerido por la flotilla vehicular del Cuerpo de Bomberos, tal y como en su momento lo hizo el ICE.

- 4.5. Trabajar en el fortalecimiento de los conocimientos relacionados con la normativa de contratación administrativa orientada a la implementación de buenas prácticas, con el objetivo de garantizar la compra de los bienes y servicios en las condiciones que lo requieren los usuarios.

Algunas debilidades vistas en los procesos de contratación, son producto del desconocimiento que en materia de contratación tiene el personal lo que dificulta implementar mejores prácticas (y amparadas a la normativa) en los procesos de compra.

La implementación de cualquier propuesta de mejora debe ir de la mano con un proceso de capacitación e inducción, de manera tal que se pueda garantizar que los funcionarios involucrados en las instancias responsables de las diferentes etapas de los procesos de contratación administrativa conozcan y apliquen la normativa, directrices y procedimiento de contratación de manera efectiva.

Esto no es una etapa efímera y transitoria, sino que es importante mantener un proceso de capacitación y seguimiento de manera permanente.