



Benemérito Cuerpo de
BOMBEROS
de Costa Rica

INFORME No. 01-2022
22 de marzo de 2022

AUDITORIA INTERNA

AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL

Convenio Marco de Cooperación entre el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica
y la Fundación Bomberos por Siempre



Contenido

RESUMEN EJECUTIVO	3
I. INTRODUCCIÓN	5
II. RESULTADOS	9
2.1. Identificación de riesgos asociados al Convenio Marco de Cooperación entre el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica y la Fundación Bomberos por Siempre.....	9
2.2. Del Convenio:	10
2.3. Del patrocinio o donaciones que haya realizado o recibido el BCBCR de parte de FUBOSI y el BCBCR o viceversa, y terceras personas	15
2.4. Participación de funcionarios que, en sus funciones laborales con el BCBCR, también mantiene funciones con FUBOSI.....	21
III. CONCLUSIONES	30
IV. RECOMENDACIONES	31
V. ANEXOS	33
1. Valoración de las observaciones recibidas de la Administración sobre el informe preliminar	33



RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio tiene su origen en cumplimiento de lo establecido en el artículo N°22 incisos a), b) de la Ley General de Control Interno Ley No.8292¹ (LGCI) y tiene como objetivo: determinar si las actuaciones y relaciones entre el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica (BCBCR) y la Fundación Bomberos por siempre de Costa Rica (FUBOSI) son conforme a la normativa legal y técnica. Asimismo, es realizado como un estudio adicional no programado dentro del Plan Anual de Trabajo de la Auditoría Interna del periodo 2021.

Como parte de análisis, se identifica los siguientes riesgos asociados con las actuaciones y relaciones entre el BCBCR y FUBOSI:

Riesgo Normativo

- Incumplimiento sobre autorización requerida por el Director General de Bomberos.

Riesgo Financiero

- Contraer obligaciones que no respondan al cumplimiento de los fines y objetivos del BCBCR y puedan afectar económicamente su operación.

Riesgo Operativo

- Incompatibilidad en el desempeño de cargos y funciones simultáneos de funcionarios del BCBCR.
- Uso de recursos públicos (humano, infraestructura, tecnológico) para ejecutar la operación de un ente privado.

Riesgo Reputacional

- Daño a la imagen institucional.

En consecuencia, el Convenio entre el BCBCR y FUBOSI se relaciona con el objetivo estratégico "Cultura de Prevención" razón por lo cual, para suscribirlo, debe ajustarse a lo normado en el Reglamento a la Ley de Bomberos; no obstante, dicho Convenio se suscribe sin contar con la autorización del Consejo Directivo.

De la información pública disponible a la cual la Auditoría Interna tuvo acceso, no es posible determinar que el BCBCR obtiene un beneficio adicional o valor agregado en la gestión de patrocinios, del que de su propia gestión realiza el área de Mercadeo; por otra parte la falta de control por parte de la Administración del BCBCR y el Área de Mercadeo impide ejercer una adecuada supervisión y control sobre los recursos que se captan mediante patrocinios para actividades deportivas y culturales, en las que se utiliza la imagen del BCBCR, lo que afecta la transparencia en la rendición de cuentas de esos dineros y al acceso público de la información sobre la administración de los beneficios que corresponden al BCBCR.

¹ Publicada en La Gaceta 169 del 04 de setiembre de 2002.



Se determina un vacío normativo en cuanto a la captación de los ingresos por concepto de patrocinio del BCBCR. El Reglamento de donaciones y patrocinios del BCBCR ni el Convenio Marco de Cooperación entre BCBCR y FUBOSI, establecen cómo y quién debe canalizar y administrar los fondos por patrocinio gestionados a nombre y en beneficio de BCBCR, por ende, el BCBCR debe garantizar la transparencia en la formulación, suscripción, ejecución y rendición de cuentas de los patrocinios.

Por lo anterior, se emiten recomendaciones enfocadas a la corrección y mejora de las acciones del control interno de la Administración sobre la recepción y ejecución de donaciones o patrocinios gestionados directamente o por medio de la FUBOSI.



BENEMÉRITO CUERPO DE BOMBEROS DE COSTA RICA AUDITORIA INTERNA

AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL Convenio Marco de Cooperación entre el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica y la Fundación Bomberos por Siempre

I. INTRODUCCIÓN

Origen del estudio

Estudio no programado en el Plan de Trabajo 2021, y se encuentra sujeto al cumplimiento de la Ley General de Control Interno N° 8292, artículo N° 22, incisos a) y b).

Este estudio se realiza en atención al Acuerdo II de la sesión extraordinaria N° 0172 del Consejo Directivo del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica (BCBCR) del 15 de abril de 2021. Solicitud de estudio especial de Auditoría sobre la relación del BCBCR con FUBOSI.

Objetivo General del estudio

Verificar si el BCRCB tiene relación con FUBOSI en el ámbito de su competencia institucional, de acuerdo con el bloque de legalidad y a las sanas prácticas de gestión.

Objetivo (s) específico (s)

1. Verificar si la Administración suscribió y lleva a cabo el convenio con FUBOSI, de acuerdo con la correcta actuación de conformidad con la Ley N° 8228 del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica², el Reglamento a la Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica³, el Reglamento de donaciones y patrocinios del BCBCR⁴ y otra normativa aplicable.
2. Verificar si en el BCBCR existe patrocinios y/o donaciones que haya realizado y/o recibido de FUBOSI o viceversa, así como el detalle de los recibidos a terceras personas, producto de la gestión de la Unidad Asesora de Mercadeo.
3. Verificar si el Jefe de Mercadeo y cualquier otro funcionario que, en sus funciones laborales con el BCBCR también tenga relación con FUBOSI, y si realiza una posible superposición horaria o conflicto de intereses y cualquier otro evento que contravenga el bloque de legalidad.

² Publicada en La Gaceta N° 78 del miércoles 24 de abril del 2002.

³ Publicada en la Gaceta N° 66 del 05 de abril de 2013.

⁴ Aprobado por el Consejo Directivo mediante acuerdo XIV Sesión 111 del 16 de diciembre de 2016.



Limitación:

La Auditoría Interna tiene limitación para acceder a la información y documentación gestionada y tramitada como resultado de las acciones realizadas por el BCBCR con FUBOSI, debido a que la Administración refiere a que FUBOSI es un ente privado amparado a la Ley de Fundaciones, por lo que es deber de la Administración Pública respetar la confidencialidad de la información privada que obre en su poder. De ahí que, se restringe, entre otros, el acceso a terceras personas de la información de carácter privado (art. 24 Constitución Política).

Antecedentes

El BCBCR suscribe un convenio de cooperación con FUBOSI el 01 de diciembre del 2016, sin indicación de plazo de vigencia y, el cual se mantiene en ejecución a la fecha de la presente auditoría.

FUBOSI es constituida el 17 de mayo de 2016 y se encuentra domiciliada en las oficinas centrales del BCBCR⁵.

El objeto y misión de FUBOSI⁶, es el siguiente:

- a) Contribuir al bienestar físico, social y emocional de todos los trabajadores activos del BCBCR, ya sea permanentes, voluntarios u ocasionales, operativos técnicos o administrativos, de planilla o sub contratados por otros medios, lo cual se logrará principalmente, pero sin límite a actividades culturales, deportivas, sociales, protocolarias y motivacionales.
- b) Prestar auxilio económico a los miembros activos y no activos del BCBCR en caso de desgracias o extrema necesidad según lo valore la Junta Administrativa.
- c) Apoyar a la sociedad, personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras en temas de capacitación, educativos, benéficos, prevención y protección contra incendios y otras emergencias; así como otras necesidades que la Junta Administrativa acuerde.
- d) Contribuir al desarrollo, en todos los ámbitos, del BCBCR.
- e) Fomentar los valores del BCBCR y proyectarlos a la sociedad.
- f) Contribuir al desarrollo de cuerpos de bomberos extranjeros.
- g) Ayudar a la preservación del patrimonio histórico del BCBCR.
- h) Contribuir a la investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías orientadas a la capacitación, prevención y protección de las emergencias.

FUBOSI originalmente es fundada por 20 funcionarios del BCBCR, su representación judicial y extrajudicial recae en el presidente de la Junta Administrativa, con facultades de apoderado general si límite de suma, y función que está designada en el Director General

⁵ Publicada en la Gaceta N° 114 del 14 de junio de 2016. Edicto correspondiente a la constitución de la Fundación Bomberos por Siempre de Costa Rica.

⁶ Acta constitutiva de FUBOSI, del 17 de mayo de 2016.



del BCBCR. Adicionalmente, la Junta Administrativa está conformada por funcionarios activos del BCBCR, en las figuras del Director Operativo, Jefes de Batallón, y el encargado del área de Mercadeo del BCBCR.

FUBOSI podrá realizar toda clase de actos jurídicos y contratos, tales como comprar, vender, hipotecar, pignorar, arrendar, prestar o contratar servicios profesionales, recibir, tener y dar en fideicomiso, poseer, donar y disponer de cualquier otra forma de sus activos, marcas, documentos, productos físicos y electrónicos, bienes muebles e inmuebles y derechos reales y personales. Podrá realizar toda especie de operaciones lícitas encomendadas a la consecución de sus fines u objetivos esenciales.

Alcance

El presente estudio se circunscribe al análisis del Convenio y la documentación de acceso público relacionada con los patrocinios o donaciones que haya realizado o recibido el BCBCR por parte de FUBOSI, así como el rol de funcionarios del BCBCR que en el desarrollo de sus funciones tenga relación con FUBOSI, y si existe una posible superposición horaria o conflicto de intereses o cualquier otro evento que contravenga el bloque de legalidad, para el periodo comprendido desde el 2016 a la fecha del informe.

Metodología

Técnicas y procedimientos aplicados:

El estudio se llevó a cabo mediante la solicitud y revisión de documentos públicos, normativa, y otras técnicas de auditoría por medios válidos.

Con el objetivo de obtener un claro entendimiento de los procesos y actividades realizadas, se procedió a:

- Recopilar la documentación sobre el convenio de cooperación entre el BCBCR y FUBOSI, fundación de FUBOSI, naturaleza, relación y funciones de FUBOSI vinculadas con los fines y objetivos del BCBCR, funciones y reportes del área de Mercadeo del BCBCR.
- Consultar en el SICOF⁷ oficios relacionados con la solicitud de donaciones o patrocinios para el BCBCR.
- Solicitar información mediante oficios a la Dirección General, Unidad de Talento Humano, Unidad de Servicios Financieros y al área de Mercadeo, respecto a los patrocinios o donaciones recibidos o realizados por BCBCR desde mayo 2016 a

⁷ Sistema de Correspondencia Formal del BCBCR. Comunicado mediante oficio CBCR-040934-2011-TIB-01240 del 21 de diciembre de 2011.



diciembre de 2021 y consulta de los movimientos en el ERP⁸ del BCBCR reportados por la Unidad de Servicios Financieros.

- Consulta en el ERP, en los módulos “Caja y Bancos” y “Cuentas por Pagar”, movimientos relacionados con las siguientes cuentas contables relacionadas y generación de reportes correspondientes entre mayo de 2016 al 01 de diciembre de 2021.

Cuenta Contable	Descripción
4-6-1-02-01-02-2	Regalías en especies emp privada
4-6-1-01-03-01-1	Donaciones Ctes Instit Descen no Emp
4-6-1-02-01-01-1	Donaciones Ctes Empresas Privadas
4-6-1-02-02-01-01	Donaciones Ctes Personas Fisicas
4-6-1-01-01-01-1	Donaciones Ctes Gobierno Central
4-6-1-01-04-01-01	Donaciones Gobiernos Locales

Normas de auditoría y otras

El presente estudio se efectuó de acuerdo con lo establecido en la Norma 1.3.3 de las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público⁹, así como, las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público¹⁰ -en adelante NGASP-, entre otra normativa legal y técnica atinente a la materia.

Comunicación de los resultados

El informe preliminar se remitió en formato digital a la Administración mediante oficio AIB-042-2022 del 28 de febrero de 2022 para su lectura previa a la comunicación verbal. La Auditoría Interna solicitó reunión con la Administración, con el propósito de que se formularan y remitieran las observaciones que estimaran pertinentes sobre el contenido del documento, de conformidad con lo que indica el artículo 35 de la LGCI y la norma 205 de las NGASP. No se recibió convocatoria, por lo que, al vencimiento del plazo establecido, se recibieron las observaciones mediante oficio CBCR-010249-2022-DGB-00318 del 16 de marzo de 2022, las cuales fueron valoradas y en lo pertinente se incorpora en el contenido de este informe en el apartado V Anexos.

⁸ Tec Apro Enterprise Sistema Integrado Administrativo, versión 6.0. -ERP-. Sistema trasladado a la administración de la Unidad de Tecnologías de Información mediante oficio CBCR-016718-2011-DGB-00312 del 31 de mayo de 2011.

⁹ Publicadas en la Gaceta N° 28- miércoles 10 de febrero de 2010.

¹⁰ 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. RESULTADOS

2.1. Identificación de riesgos asociados al Convenio Marco de Cooperación entre el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica y la Fundación Bomberos por Siempre

Las Normas para el ejercicio de la auditoría interna en el Sector Público (R-DC-119-2009)¹¹, establecen:

- 2.3.1. *Riesgo* El auditor interno y los funcionarios de la auditoría interna, según proceda, deben evaluar, al menos, el alcance, contenidos y participantes en el proceso de valoración del riesgo, así como su continuidad y vinculación con la planificación institucional.

Factor de riesgos identificados al Convenio	Nivel de riesgo	
	Probabilidad	Impacto
Riesgo normativo Incumplimiento sobre autorización requerida por el Director General de Bomberos.	Medio	Medio
Riesgo financiero Contraer obligaciones que no respondan al cumplimiento de los fines y objetivos del BCBCR y puedan afectar económicamente su operación.	Alto	Alto
Riesgo operativo Incompatibilidad en el desempeño de cargos y funciones simultáneos de funcionarios del BCBCR.	Alto	Alto
Uso de recursos públicos (humano, infraestructura, tecnológico, etc) para financiar la operación de un ente privado.	Medio	Medio
Riesgo reputacional Daño a la imagen institucional	Medio	Alto

Fuente: Propia. Con base en la presente auditoría.

Los riesgos identificados se analizan y discuten como parte de los resultados siguientes.

¹¹ Ver nota 8.



2.2. Del Convenio:

CRITERIO:

El Reglamento a la Ley N° 8228 del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica¹², establece (el resaltado es provisto):

*Artículo 58. —**Autorizaciones requeridas por el Director General de Bomberos.** Como excepción a las facultades determinadas en el Artículo 56 de este Reglamento, el Director de Bomberos requerirá autorización expresa **del Consejo Directivo** para:*

- a) Realizar cualquier tipo de compra o venta de bienes inmuebles, gravar, hipotecar, o ceder en beneficio de terceros dichos bienes.*
- b) **Firmar convenios y alianzas estratégicas con entidades públicas o privadas, y organismos nacionales o internacionales.***

El Convenio¹³, en la cláusula Cuarta: Compromisos de las partes, señala (lo resaltado es provisto):

*Ambas partes se comprometen a brindar, dentro de sus posibilidades, **recursos humanos y físicos** para la realización de proyectos específicos originados a partir de este convenio, sin que ello se llegue a generar obligación laboral o profesional adicional y de ninguna naturaleza con cualquier funcionario designado.*

Toda actividad que se desarrolle al amparo de este convenio tendrá como fin primordial el desarrollar al Cuerpo de Bomberos y trasladar beneficios de cualquier clase a la sociedad costarricense.

*El Cuerpo de Bomberos **apoyará a FUBOSI en el desarrollo de sus actividades, aportando personal y recurso humano, y recursos tales como, pero sin limitarse a, vehículos y demostraciones con bomberos y maquinaria, siempre y cuando tales actividades no entorpezcan la operatividad.***

*FUBOSI por su parte apoyará al Cuerpo de Bomberos, en materia de logística y administración de eventos, desarrollando toda clase de actividades de extensión hacia la sociedad costarricense, tales como pero sin limitarse a eventos deportivos, eventos culturales, sociales, competencias y demostraciones de Bomberos, tanto nacionales como internacionales, **y en general cualquier clase de actividad que***

¹² Ver nota 3.

¹³ Convenio de cooperación suscrito entre el BCBCR y FUBOSI, firmado a las 10 horas del 01 de diciembre del 2016 por Héctor Chaves León en la función de Director General del BCBCR y Paul Nuñez Montes de Oca en la función de Director Ejecutivo de FUBOSI.



por su propia naturaleza genere recursos para el Cuerpo de Bomberos y las actividades de bien social que suele apoyar.

El área de Mercadeo definió las metas para los periodos 2018, 2019 y 2020, con base en objetivos estratégicos del BCBCR, tal y como se indica en el oficio CBCR-046989-2021-MER-00173 del 11 de noviembre 2021 (lo resaltado es provisto):

*En el año 2018 todas las metas respondían al **objetivo estratégico** de Sostenibilidad Financiera y al **objetivo específico** de Gestión Institucional.*

Las metas del 2018 son:

- 1. Implementar el plan de mercadeo, potenciando los productos y servicios que brinda el Cuerpo de Bomberos de Costa Rica.*
- 2. Gestionar los patrocinios para las distintas actividades del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica.*
- 3. Fungir como enlace entre la Fundación Bomberos por Siempre de Costa Rica y el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica.**

*Para el año 2019 para el **objetivo estratégico** Desarrollo Financiero - Administrativo y el objetivo específico de Prevención tenemos dos metas:*

- 1. Implementar el plan de mercadeo, potenciando los productos y servicios que brinda el Cuerpo de Bomberos de Costa Rica.*
- 2. Gestionar los patrocinios para las distintas actividades del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica.*

*Adiciona a lo anterior para el **objetivo estratégico** “Cultura de Prevención” del 2019 se tenía como meta:*

- 1. Fungir como enlace entre la Fundación Bomberos por Siempre de Costa Rica y el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica.**

*En el año 2020 para satisfacer el **objetivo estratégico**, Desarrollo Financiero – Administrativo y el objetivo específico de Prevención se plantearon dos metas:*

- 1. Implementar el plan de mercadeo acorde con la actualización del periodo 2020, potenciando los productos y servicios que brinda el Cuerpo de Bomberos de Costa Rica.*
- 2. Gestionar los patrocinios para las distintas actividades del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica.*



Para el **objetivo estratégico** “Cultura de Prevención” y el objetivo específico de Prevención del 2020 la meta es:

1. Fungir como enlace entre la Fundación Bomberos por Siempre de Costa Rica y el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica.

A raíz de la pandemia se modificó el PAO para incluir una meta adicional que era:

1. *Elaborar y ejecutar el Plan de Contingencia Operativa aprobado por la Dirección General.*

CONDICIÓN:

El Director General del BCBCR firma el 01 de diciembre de 2016 un convenio con FUBOSI, con el objeto y misión de contribuir al desarrollo de los ámbitos del BCBCR. Mediante el Convenio se acuerda “unir esfuerzos, conocimientos y recursos administrativos y técnicos para desarrollar acciones conjuntas de extensión en áreas de mucho interés y competencia, con la finalidad de generar actividades sociales, deportivas, recreativas y de concientización, así como procurar recursos para promover los valores, fines y misión del Cuerpo de Bomberos ante la sociedad”¹⁴.

El área de Mercadeo es la dependencia que le compete la solicitud, negociación, tramitación y registro de los patrocinios requeridos para desarrollar las actividades propias del BCBCR, según lo establecido en el artículo 10 del “1-00-00-30 Reglamento de donaciones y patrocinios del BCBCR”. Dentro de sus metas para los periodos 2018, 2019 y 2020 se encuentra la de “Fungir como enlace entre la Fundación Bomberos por Siempre de Costa Rica y el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica”, la cual responde al objetivo estratégico “Cultura de Prevención”.

La Contraloría General de la República señala en el oficio DCA-1246 del 24 de marzo de 2021 (oficio 04550)¹⁵ en cuanto a los convenios de cooperación un criterio emitido en el oficio 8682-2005 del 20 de julio de 2005¹⁶ (lo resaltado es provisto):

(...) son aquellos acuerdos de voluntades suscritos entre dos o más entes públicos, o, entre entes públicos y privados, con miras a lograr una interrelación que se traducirá en última instancia en un mejoramiento en la calidad y eficiencia de la prestación del servicio público, concretizados a través de relaciones de colaboración y cooperación, en la que ambas partes intervienen en una situación de igualdad, dentro del ejercicio de las facultades o potestades que le son asignadas por

¹⁴ Convenio; ver nota 12.

¹⁵ División de Contratación Administrativa, criterio sobre los convenios de cooperación que se efectúen en las Administraciones.

¹⁶ 2005 DI-AA-1501 División de Desarrollo Institucional, Unidad Autorizaciones y Aprobaciones.



el bloque de legalidad a la Administración Pública, debiendo ésta actuar siempre en el marco de sus respectivas competencias y sujetándose en todo momento al ordenamiento jurídico administrativo vigente...

Asimismo, es criterio del órgano contralor que para que efectivamente sea viable un convenio de cooperación, necesariamente deben reunirse algunas condiciones mínimas como las siguientes (lo resaltado es provisto):

1) *Que exista una clara vinculación entre el objeto del convenio y los objetivos propios de las instituciones contratantes (principio de legalidad) y, esos objetivos deben satisfacer el interés público.*

2) *Esa cooperación debe permitir el correcto desarrollo de las competencias (actividad ordinaria) que originalmente le fueron asignadas a cada ente, de forma tal que no debe interferir con el normal desarrollo de las actividades propias de la institución.*

3) *Por otra parte, no podrán dictarse actos contrarios a las reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia. **Por tal motivo, para la suscripción de algún convenio interinstitucional es necesario contar con autorización legal para ello** y con la capacidad técnica (idoneidad) que tenga y demuestre una institución para ejecutar determinados proyectos.*

4) *De conformidad con el principio de eficiencia, es de vital importancia que para que el convenio resulte provechoso para los propósitos de las partes involucradas. Es decir, debe acreditarse que los costos propuestos sean razonables en términos comparativos del mercado.*

5) Debe existir transparencia en la formulación, suscripción y ejecución de los convenios de cooperación. Las Administraciones involucradas, deben permitir el acceso público a cualquier aspecto vinculado con el convenio y rendir cuentas para que cualquier persona interesada, pueda analizar la información y ponderar si se ha cumplido con la finalidad convenida.

6) *Se deberá hacer una evaluación periódica que determine que el convenio sigue siendo una forma eficaz para ayudar a realizar los propósitos de las Administraciones, para mantener su vigencia, o bien, si las Administraciones poseen otras alternativas más eficaces para cumplir sus fines y competencias para dejar sin efecto el convenio de cooperación, reorientando los fondos públicos involucrados hacia esas opciones.*



CAUSA:

El Director General justifica su decisión¹⁷ en la facultad como apoderado generalísimo para firmar convenios; no obstante, el Reglamento a la Ley de Bomberos rige a partir del 05 de abril de 2013 y en su artículo 58 norma que la firma de los convenios y alianzas estratégicas con entidades públicas o privadas requieren la autorización expresa del Consejo Directivo, por lo que en línea con las metas establecidas para el área de Mercadeo, el convenio con FUBOSI se orienta al objetivo estratégico institucional “Cultura de Prevención”, razón por lo cual la firma de este convenio contraviene lo normado en ese reglamento.

El Director General del BCBCR indica mediante oficio CBCR-029295-2021-DGB-00985 del 16 de julio de 2021, lo siguiente (el resaltado es provisto):

(...)

*La normativa que refiere autorización expresa del Consejo Directivo del Cuerpo de Bomberos, está dirigida a convenios y alianzas que resulten estratégicos. **El convenio no es estratégico, por cuanto no refiere los objetivos institucionales de prevención y protección, en relación a la vida, la propiedad y el medio ambiente.***

(...)

Cabe destacar que en la sesión del Consejo Directivo N° 43, celebrada el 31 de octubre del 2011, en el punto VIII "Temas Director General de Bomberos", el entonces Presidente de dicho Consejo, el señor Guillermo Constenla Umaña, aclaró al Director General de Bomberos, su potestad para suscribir convenios sin aprobación de este Órgano Colegiado en los siguientes términos:

*“El **director Constenla** aclara al señor Héctor Chaves, que con el poder generalísimo que posee como Director General, puede firmar los convenios correspondientes.”*

(...)

Por consiguiente, el convenio no se encuentra autorizado por el Consejo Directivo en observancia de lo normado en el artículo 58 del Reglamento a la Ley N° 8228 del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica.

EFEECTO:

La firma del convenio sin la autorización del máximo jerarca podría implicar un riesgo para el BCBCR, de contraer obligaciones que no respondan al cumplimiento de sus fines y objetivos estratégicos y que eventualmente puedan afectar o comprometer económicamente a la organización.

¹⁷ Aclaración sobre la firma del Convenio con FUBOSI, en oficio CBCR-029295-2021-DGB-00985 del 16 de julio de 2021.



2.3. Del patrocinio o donaciones que haya realizado o recibido el BCBCR de parte de FUBOSI y el BCBCR o viceversa, y terceras personas

CRITERIO:

El Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa¹⁸ indica:

Artículo 139:

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:

(...) o) Patrocinios: Otorgar o recibir el patrocinio cuando se trate de una actividad que reporte ventajas económicas. En caso de otorgamiento deberá exigir un estudio de costo beneficio que lo justifique. Si es la Administración la que pretende obtener un patrocinio, ha de procurar las condiciones más beneficiosas y en caso de contar con varias opciones decidirá la alternativa más conveniente a sus intereses.

El "1-00-00-30 Reglamento de donaciones y patrocinios del BCBCR"¹⁹, indica (el resaltado es provisto):

ARTÍCULO 9: Objetos de patrocinio *El BCBCR podrá solicitar patrocinios totales o parciales a actividades de diversa naturaleza, entre ellas las comerciales, académicas, científicas, culturales, artísticas, deportivas y de sostenibilidad social.*

Los patrocinios podrán consistir en el aporte de dinero, de equipo o materiales, sufragación directa de gastos, entre otras.

Según dispone el Artículo 131 inciso o. del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, los patrocinios están excluidos del proceso de concurso.

ARTÍCULO 10: Tramitación de patrocinios a otorgar. *Compete al Área de Mercadeo la solicitud, negociación, tramitación y registro de los patrocinios requeridos para desarrollar las actividades propias de la Institución.*

Todos los patrocinios deberán contar con la aprobación de la Dirección General y contar con un informe de patrocinio recibido.

¹⁸ Publicado en la Gaceta N° 210 del 02 de noviembre de 2016.

¹⁹ Aprobado por el Consejo Directivo mediante acuerdo XIV Sesión 111 del 16 de diciembre de 2016.



ARTÍCULO 12: Liquidación de actividades. Cada actividad en donde se reciban patrocinios contará con un informe final emitido por el Área de Mercadeo con las siguientes características.

- Detalla de ingresos incluyendo patrocinios
- Detalle de gastos y erogaciones
- Liquidación final
- Conciliación financiera
- Aspectos generales

Todo monto remanente debe quedar depositado en las cuentas del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica. (Sic).

El área de Mercadeo tiene autorizado y oficializado el procedimiento “2-01-05-002 Propuesta y acuerdo con patrocinadores Área de Mercadeo²⁰” y en los pasos 9, 10 y 11 indica:

Encargado de Área de mercadeo	9	Revisar los contratos de las empresas patrocinadoras y firmarlo.
Asistente de Área de mercadeo	10	Enviar una copia del contrato y la factura original de la fundación bomberos por siempre a la empresa patrocinadora por mensajería, escanear el contrato, guardarlo en la carpeta de la actividad correspondiente y guardar el documento físico en el archivo de patrocinadores.
Encargado de Área de mercadeo	11	Verificar pago del patrocinador en la sucursal electrónica e indicarle a la asistente para que lo notifique a la empresa patrocinadora.

Fuente: procedimiento 2-01-05-002 Área de Mercadeo.

CONDICIÓN:

El encargado del área de Mercadeo remite anualmente mediante oficio a la Dirección General, el informe de actividades, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 12 del “1-00-00-30 Reglamento de donaciones y patrocinios del BCBCR”. El cuadro 1 presenta el resumen de patrocinio recibido por actividad organizada:

²⁰ Aprobado mediante oficio CBCR-025175-2019-DGB-00778 del 21 de junio de 2019.



Cuadro 1
Resumen Informe de Actividades
Área de Mercadeo

Periodo	Oficio de Referencia	Campamento Infantil	Carrera	Desafío Bomberos	CCBICA	Ruta MTB	Alarma	Congreso Bomberos (+)	Total
2017	CBCR-045917-2017-MER-00066	¢17.477.460	¢7.301.370	¢2.104.930	¢116.871.750	¢1.800.540	¢29.901.672	*	¢173,563,722.00
2018	CBCR-048224-2018-MER-00347	¢10.725.120	¢9.026.080	¢2.959.635	*	¢3.391.620	*	¢31,410,542.55	¢57,512,997.55
2019	CBCR-052420-2019-MER-00112	*	*	*	*	*	*	*	*
2020	CBCR-051549-2020-MER-00099	*	*	*	*	*	*	*	*

Nota: Los datos suministrados para el 2017, 2018 en el informe final de gestión por actividad ejecutada es en dólares, por lo cual se efectúa la conversión a colones utilizando el tipo de cambio del Banco Central a la fecha de la actividad.

* El informe de actividades no presenta datos de ingresos por este patrocinio.

(+) El informe de actividades presenta datos de ingreso en colones y dólares, por lo cual a los ingresos en dólares se efectúa conversión al tipo de cambio del Banco Central a la fecha de la actividad.

Fuente: Informe Final de Gestión por actividad ejecutada, área de Mercadeo 2017, 2018, 2019 y 2020.

En línea con lo anterior, la Dirección General del CBCR indica mediante oficio CBCR-029295-2021-DGB-00985 con fecha 16 de julio de 2021 (el resaltado es provisto):

*...Cuando se realizan actividades o eventos conjuntos entre el Cuerpo Bomberos y la Fundación Bomberos por Siempre, **esta última es la que recibe los patrocinios y donaciones para la actividad concreta**, razón por la cual, es a ella a quien corresponde la liquidación de las actividades, ejecutar los gastos y hacer los registros contables. Le corresponde a la Fundación Bomberos por Siempre, presentar ante la Contraloría General de la República, los estados financieros y las declaraciones de obligaciones tributarias ante el Ministerio de Hacienda...*

Asimismo, el encargado del área de Mercadeo mediante oficio CBCR-001212-2022-MER-00003 del 10 de enero de 2022, indica con respecto a los informes de actividades remitidos a la Dirección General (lo resaltado es provisto):

(...) desea aclarar que los oficios citados: CBCR-045917-2017-MER-00066 del 21 de diciembre de 2017, CBCR-048224-2018-MER-00347 del 19 de diciembre de 2018, CBCR-052420-2019-MER-00112 del 20 de diciembre de 2019 y CBCR-051549-2020-MER-00099 del 23 de diciembre de 2020, son informes de actividades en las que participó el Benemérito Cuerpo de Bomberos Costa Rica y no liquidaciones de gastos e ingresos (sic).

Los dineros aportados por los patrocinadores para las diferentes actividades no fueron administrados por la Institución

*Debido a lo anterior, el artículo 12 del “1-00-00-030 Reglamento de donaciones y patrocinios del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica”, **no resulta aplicable dado que los patrocinios para las actividades no ingresaron a las cuentas de la Institución.***



Es importante indicar que, en el periodo señalado, solamente se ha dado un ingreso por patrocinio directamente al Benemérito Cuerpo de Bomberos Costa Rica, en el mes de agosto del año 2016. Este pago se recibió en las cuentas de la Institución y fue registrado por el Área de Contabilidad el 1 de septiembre del 2016, mediante asiento CC0816-033 por un monto de ₡1.000.000.

En esta ocasión el dinero del patrocinio fue del Banco Popular para la primera Ruta MTB de Bomberos y fue depositado en las cuentas de la institución y registrado como “Otros ingresos”. Este dinero no fue posible utilizarlo para pagar gastos propios de la actividad, dado que no estaba contemplado en el presupuesto ordinario de ese año.

FUBOSI percibe ingresos, según su acta constitutiva, a partir de convenios o acuerdos que pudieran suscribirse con organismos públicos o privados, como parte de los recursos económicos generados en sus operaciones de índole no comercial para aumentar su patrimonio. No obstante, no se considera en el convenio firmado entre el BCBCR y FUBOSI, el traslado a sus cuentas de los dineros generados mediante contrato de patrocinios gestionados a través del área de Mercadeo como parte de sus metas, las cuales se orientan al logro del objetivo estratégico institucional “Cultura de Prevención”.

En los períodos 2019 y 2020, la Unidad de Comunicación Estratégica²¹, así como el área de Mercadeo emiten diferentes oficios mediante los cuales solicitan la gestión de pólizas y patrocinios para cubrir diferentes actividades que forman parte del informe que dirige el encargado del área de Mercadeo a la Dirección General, de actividades cuyo dinero recaudado es depositado en las cuentas de FUBOSI con base en lo indicado por la Dirección General y el área de Mercadeo.

También, el BCBCR asume con recursos propios las pólizas de las actividades gestionadas por medio de patrocinio debido a que se utiliza la marca de Bomberos para cumplir con el objetivo esperado, y, al amparo del Convenio se utilizan recursos institucionales como infraestructura (según lo indica el domicilio señalado en el acta constitutiva), mobiliario, equipo tecnológico que, aunque no están asignados como activos a FUBOSI²² son de aprovechamiento para sus funciones.

CAUSA

El encargado del área de Mercadeo justifica que en los informes de actividades no se detallan liquidaciones de gastos e ingresos por la participación del BCBCR y que el artículo 12 del “1-00-00-30 Reglamento de donaciones y patrocinios del BCBCR”, no resulta aplicable dado que los recursos obtenidos a través de patrocinios para diversas actividades no son depositados en las cuentas de la institución, razón por lo cual no surte efecto lo

²¹ Oficio CBCR-008669-2020-CMOB-00070 del martes 03 de marzo de 2020. Solicitud de póliza para la Carrera de Bomberos 2020.

²² Ver nota 17.



normado en ese artículo, con lo cual existe una limitación de acceso a la información que impide cumplir con la rendición de cuentas ordenada a partir del artículo 12 del Reglamento. En consecuencia, los dineros aportados por los patrocinadores para las diferentes actividades no fueron administrados por el BCBCR, sin embargo, su origen y finalidad es el resultado de una gestión y justificación hecha por el área de Mercadeo con base en las actividades descritas en el Cuadro 1 de este informe.

El artículo 12 del “1-00-00-30 Reglamento de donaciones y patrocinios del BCBCR” norma que todo monto remanente debe quedar depositado en las cuentas del BCBCR; no obstante, la encargada de la Unidad de Servicios Financieros indica en el oficio CBCR-018203-2021-SFB-00334 del 07 de mayo de 2021, lo siguiente:

(...) no se registra ningún traslado de dinero, patrocinio y/o donación a la Fundación Bomberos por siempre de Costa Rica por parte del Benemérito Cuerpo de Bomberos y viceversa, para el período comprendido del 01-01-2016 a la fecha...

Referente a las características que debe de tener un convenio para configurar una cooperación, la Contraloría General de la República emite criterio mediante oficio DCA-1246 del 24 de marzo de 2021 (Oficio 04550) y señala (lo resaltado es provisto):

*(...) Cuando intervengan sujetos privados, se debe procurar que las acciones de colaboración a convenir, **no sean para favorecer exclusivamente a esa parte en forma directa o indirecta**, ya sea mientras se formula, se ejecuta o a futuro, debido a que esas personas contarán con información estratégica sobre la prestación de los servicios. En todo momento, el actuar de los funcionarios públicos que participen en la planificación, formalización, y ejecución del respectivo convenio, deberá hacerse conforme al deber de probidad.*

Es criterio del órgano contralor en el oficio DCA-1246 del 24 de marzo de 2021 (Oficio 04550) citado en el punto 2.1, que debe existir transparencia en la formulación, suscripción y ejecución de los convenios de cooperación y que las administraciones involucradas, deben permitir el acceso público a cualquier aspecto vinculado con el convenio y rendir cuentas para que cualquier persona interesada, pueda analizar la información y ponderar si se ha cumplido con la finalidad convenida; por lo contrario, esta Auditoría tiene como limitación el acceso por parte de la administración del BCBCR a la información financiera de las actividades de patrocinio gestionadas, autorizadas y ejecutadas por el área de Mercadeo en procura del objetivo estratégico de “Cultura de Prevención” del BCBCR, que de acuerdo con los periodos 2017, 2018 y 2019 fueron coordinadas y ejecutadas en colaboración con FUBOSI.

Para los periodos 2017, 2018 y 2019 la institución ha realizado solicitudes de patrocinio mediante la gestión del área de Mercadeo, utilizando la imagen institucional en actividades denominadas como “Campamento Infantil de Bomberos”, “Cascos de Prevención”, “Carrera Bomberos”, “Ruta MTB Bomberos Costa Rica”, y, los ingresos por ese concepto fueron



canalizados únicamente a través de las cuentas de FUBOSI²³, lo cual no encuentra sustento en el acuerdo del Convenio firmado entre las partes.

El Reglamento omite en su articulado reglas que permitan controlar los recursos que por gestión de patrocinios se canalicen a través del área de Mercadeo; así mismo Mercadeo indica²⁴, que, al no ingresar los dineros aportados por los patrocinadores a las cuentas de la institución, no resulta aplicable el artículo 12 del “1-00-00-030 Reglamento de donaciones y patrocinios del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica”.

Por ende, el área de Mercadeo se aparta del objetivo del artículo 12, acerca del cumplimiento sobre la rendición de cuentas al justificar su posición bajo el argumento de que, no resulta aplicable dado que los recursos obtenidos a través de patrocinios para diversas actividades no son depositados en las cuentas de la institución, razón por lo cual no surte efecto lo normado en ese artículo, a pesar de que los patrocinios ingresados en cuentas de terceros se solicitaron directamente para actividades en cumplimiento de los objetivos y metas gestionadas desde el área de Mercadeo en el beneficio del BCBCR.

EFECTO

El BCBCR se encuentra ante el riesgo de un uso que no sea el fin público para el cual se obtienen recursos provenientes de patrocinios, así como un riesgo reputacional sobre la imagen institucional, al no existir la transparencia en el acceso público de la información vinculada.

En consecuencia, la recepción y administración de los fondos por patrocinio gestionados a través de la marca de Bomberos, carece de control por parte del BCBCR, que aunque en la mayoría de los casos provienen de entidades privadas, también el encargado del área de Mercadeo en los informes de actividades para los periodos 2019 y 2020, indica que se cuenta con el apoyo de patrocinio por parte de la empresa pública, lo cual además se detalla en informes de actividades de períodos anteriores, en donde se indica la participación de instituciones como el INS, CNFL, INAMU. Por lo que considerando que esos patrocinios se vinculan a la imagen institucional, podría implicar eventualmente un menoscabo a ésta, debido a la falta de mecanismos de control de esos fondos, que garanticen transparencia en la rendición de cuentas del BCBCR.

Asimismo, el BCBCR se expone al riesgo de asumir eventualidades en la gestión de pólizas para actividades culturales y deportivas, debido a que éstas corren por su cuenta a expensas de los fondos públicos por medio de las cuales son canceladas, en tanto que los recursos recaudados por patrocinios son depositados en las cuentas de FUBOSI.

²³ Ingresos por patrocinio BCBCR. Ver nota 17.

²⁴ Según oficio CBCR-001212-2022-MER-00003 del 10 de enero de 2022.



2.4. Participación de funcionarios que, en sus funciones laborales con el BCBCR, también mantienen funciones con FUBOSI

CRITERIO:

La Ley General de la Administración Pública N°6227²⁵, establece:

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.*
- 2. Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa.*

La Ley Contra la Corrupción y Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública Ley N°8422²⁶, establece (lo resaltado es provisto):

*Artículo 2º-**Servidor público.** Para los efectos de esta Ley, se considerará servidor público toda persona que presta sus servicios en los órganos y en los entes de la Administración Pública, estatal y no estatal, a nombre y por cuenta de esta y como parte de su organización, en virtud de un acto de investidura y con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva. Los términos funcionario, servidor y empleado público serán equivalentes para los efectos de esta Ley.*

*Artículo 18.-**Incompatibilidades.** El Presidente de la República, los vicepresidentes, diputados, magistrados propietarios del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones, los ministros, el contralor y el subcontralor generales de la República, el defensor y el defensor adjunto de los habitantes, el procurador general y el procurador general adjunto de la República, el regulador general de la República, los viceministros, los oficiales mayores, los miembros de junta directiva, los presidentes ejecutivos, los gerentes y subgerentes, **los directores y subdirectores ejecutivos**, los jefes de proveeduría, los auditores y subauditores internos de la Administración Pública y de las empresas públicas, así como los alcaldes municipales, **no podrán ocupar simultáneamente cargos en juntas directivas; tampoco podrán figurar registralmente como representantes o apoderados de empresas privadas, ni tampoco participar en su capital accionario, personalmente o por medio de otra persona jurídica, cuando tales empresas presten servicios a instituciones o a empresas públicas que, por la***

²⁵ Publicada en La Gaceta N°203 del 26 de octubre de 1978.

²⁶ Publicada en La Gaceta N°212 del 29 de octubre de 2004.



naturaleza de su actividad comercial, compitan con ella. (Lo resaltado se suple)

La prohibición de ocupar cargos directivos y gerenciales o de poseer la representación legal también registrá en relación con cualquier entidad privada, con fines de lucro o sin ellos, que reciba recursos económicos del Estado.

Artículo 19.- Levantamiento de la incompatibilidad. *Únicamente ante gestión presentada por el interesado, la Contraloría General de la República, mediante resolución fundada y en situaciones calificadas, podrá levantar la incompatibilidad que se establece en el artículo precedente, cuando pueda estimarse que, por el carácter de los bienes que integran el patrimonio de la empresa en la cual el funcionario es directivo, apoderado o representante, por sus fines o por el giro particular, y por la ausencia de actividad, no existe conflicto de intereses, sin perjuicio de que dicho levantamiento pueda ser revocado por incumplimiento o modificación de las condiciones en que fue concedido.*

Las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE)²⁷, establecen:

2.5.3 Separación de funciones incompatibles y del procesamiento de transacciones:

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurarse de que las funciones incompatibles, se separen y distribuyan entre los diferentes puestos; así también, que las fases de autorización, aprobación, ejecución y registro de una transacción, y la custodia de activos, estén distribuidas entre las unidades de la institución, de modo tal que una sola persona o unidad no tenga el control por la totalidad de ese conjunto de labores. Cuando por situaciones excepcionales, por disponibilidad de recursos, la separación y distribución de funciones no sea posible debe fundamentarse la causa del impedimento. En todo caso, deben implantarse los controles alternativos que aseguren razonablemente el adecuado desempeño de los responsables.

La Convención Colectiva de Trabajo 2017-2019 INS – SICOBO²⁸, en el capítulo X Anualidades y Sobresueldos, establece:

ARTICULO 50. De la dedicación exclusiva:

Salvo lo dispuesto en el inciso c) del artículo 37 de la presente Convención Colectiva, en aquellos casos en que la Organización determine la necesidad de que un trabajador nombrado en firme, o con un nombramiento temporal de al menos 6 meses, o bien que el nombramiento no sea inferior a los 6 meses y que trabaje a

²⁷ Publicada en La Gaceta N° 26 del 06 de febrero de 2009.

²⁸ Aprobada mediante oficio DAL-DRT-OF-357-2017 de la Dirección General de Asuntos Laborales, Departamento de Relaciones de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el 11 de setiembre de 2017.



tiempo completo solo para el Cuerpo de Bomberos, la Organización podrá reconocer un sobresueldo por dedicación exclusiva, de entre un 10% (diez por ciento) y un 55% (cincuenta y cinco por ciento) de su salario básico. Este reconocimiento será exclusivo para trabajadores con grado mínimo de licenciatura universitaria que ocupen puestos en que se requiere de este título profesional.

(...)

Cualquier trabajador que se acoja a los beneficios del sistema de dedicación exclusiva, podrá renunciar a los mismos, siempre que así lo comunique por escrito al Cuerpo de Bomberos con 3 (tres) meses de anticipación.

Sin perjuicio de lo indicado, en caso de no acogerse a la dedicación exclusiva, o bien, cuando el trabajador renunciare a ella, éste se abstendrá de ejercer profesionalmente en aquellas ocasiones o circunstancias que impliquen conflicto de intereses con el Cuerpo de Bomberos...

La Convención Colectiva de los Trabajadores del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica 2021-2024²⁹, capítulo XI Anualidades, Dedicación Exclusiva y Prohibición, establece:

ARTÍCULO 72. De la dedicación exclusiva

La dedicación exclusiva es un régimen de naturaleza contractual, que surge por iniciativa de la Administración cuando se identifica la necesidad de que quien ostente un cargo público, por un tiempo expresamente definido no ejerza liberalmente su profesión relacionada con el cargo que motive la referida necesidad institucional.

(...)

Respecto de los colaboradores que se encuentran afectos a contratos de dedicación exclusiva suscritos antes del 18 de diciembre del 2018, dicha contratación se registrará por lo dispuesto en el artículo 5 del Reglamento de la Ley 9635 y el transitorio XXVIII de la misma ley, serán prorrogados cuando sea necesario manteniendo sus originales condiciones...

El “1-00-00-30 Reglamento de donaciones y patrocinios del BCBCR”, indica (el resaltado es provisto):

ARTÍCULO 10: Tramitación de patrocinios a otorgar. *Compete al Área de Mercadeo la solicitud, negociación, tramitación y registro de los patrocinios requeridos para desarrollar las actividades propias de la Institución.*

²⁹ Publicada en La Gaceta N°155 del 13 de agosto de 2021.



Todos los patrocinios deberán contar con la aprobación de la Dirección General y contar con un informe de patrocinio recibido.

CONDICIÓN

El Director General del BCBCR funge como presidente de la Junta Administrativa de FUBOSI con facultades de apoderado general sin límite de suma y el encargado del área de Mercadeo del BCBCR funge como Director Ejecutivo encargado de la gestión de los asuntos de FUBOSI de acuerdo con las cláusulas Decimo Segunda y Decima Tercera respectivamente, del acta de la Asamblea de Fundadores de FUBOSI protocolizada el 10 de noviembre del 2016³⁰.

El presidente de la Junta Administrativa de FUBOSI reservándose las facultades, sustituye su poder general sin límite de suma en el Director Ejecutivo para abrir y cerrar sus cuentas bancarias, cajas de seguridad, suscribir certificados de depósito a plazo, así como girar contra dichas cuentas y firmar cheques; según consta en la cláusula Tercera de la asamblea de fundadores del 16 de noviembre del 2016.

El encargado del área de Mercadeo percibe a partir de setiembre de 2016 el plus salarial “Dedicación exclusiva” por un porcentaje del 30% sobre su salario base por el desempeño del puesto “Profesional Administrativo II”. A partir de julio de 2018 se efectuó un aumento a este porcentaje a un total de 55%³¹.

De acuerdo con el Convenio, el BCBCR apoyará a FUBOSI en el desarrollo de sus actividades, aportando personal y recurso humano; no obstante, la gestión de patrocinios se canaliza a través del área de Mercadeo mediante su personal y encargado, según lo establecido en el artículo 10 del “1-00-00-30 Reglamento de donaciones y patrocinios del BCBCR”, siendo que el encargado del área de Mercadeo además ocupa el cargo de Director Ejecutivo de FUBOSI, por lo que eventualmente existe un conflicto de interés, ya que se está ante la posible superposición de horarios, cargos y funciones propios del proceso de patrocinio³², pero con una gestión para que los recursos económicos sean depositados en las cuentas de FUBOSI³³. En periodos anteriores al 2015, el depósito de patrocinio se gestionó a través de las cuentas de la Asociación de Empleados del INS (CAPEINS)³⁴ o bien, de la Asociación Solidarista del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica³⁵.

³⁰ Registro Nacional Certificación Literal: RNPDIGITAL-319263-2022 PERSONA JURIDICA: 3-006-718262. De las 07 horas 21 minutos y 38 segundos, del 16 de febrero de 2022.

³¹ Certificación Contrato de Dedicación Exclusiva encargado área de Mercadeo, oficio CBCR-004975-2022-THB-00213 del 04 de febrero de 2022.

³² Solicitud de patrocinio proyecto Cascos de la Prevención, según oficio CBCR-009822-2020-MER-00034 del 10 de marzo de 2020.

³³ Ver nota 17.

³⁴ Solicitud de patrocinio carrera Bomberos, según oficio CBCR-033235-2013-DGB-00698 del 23 de octubre de 2013.

³⁵ Patrocinio Carrera Bomberos 2015, según oficio CBCR-012477-2015-DGB-00387 del 15 de mayo de 2015.



El procedimiento “2-01-05-002 Propuesta y acuerdo con patrocinadores Área de Mercadeo”, en el paso 10 indica como responsabilidad para la “Asistente del área de Mercadeo” “...**Enviar una copia del contrato y la factura original de la fundación bomberos por siempre** a la empresa patrocinadora por mensajería...” y en el paso 11 señala como responsable al “Encargado de Mercadeo” de “...**Verificar pago del patrocinador en la sucursal electrónica** e indicarle a la asistente para que lo notifique a la empresa patrocinadora...” (lo resaltado es provisto), por lo cual el proceso descrito muestra en un procedimiento interno del BCBCR, un desempeño de funciones que responden a la operación de FUBOSI. De acuerdo con el procedimiento interno supra indicado, se entiende que el paso 10 se realiza en el horario institucionalmente establecido.

Asimismo, al amparo del Convenio se utilizan recursos institucionales como infraestructura (según lo indica el domicilio señalado en el acta constitutiva de FUBOSI), mobiliario, equipo tecnológico que, aunque no están asignados como activos a FUBOSI³⁶ son de aprovechamiento para sus funciones.

No consta a los efectos del estudio realizado por la Auditoría Interna, el levantamiento de la incompatibilidad ante la Contraloría General de la República, solicitado por el Director General del BCBCR nombrado en el cargo de presidente de la Junta Administrativa de FUBOSI, de acuerdo con las cláusulas Decimo Segunda y Decima Tercera respectivamente, del acta de la Asamblea de Fundadores de FUBOSI protocolizada el 10 de noviembre del 2016.

CAUSAS

Funcionarios del BCBCR que conforman la Junta Administrativa de FUBOSI firman un convenio con el BCBCR. Asimismo, en el Convenio se da el compromiso de brindar recursos humanos y físicos para la realización de proyectos específicos originados a partir de ese acuerdo. Por esta razón, el Director General³⁷ indica “...cuando se realizan actividades o eventos conjuntos entre el Cuerpo Bomberos y la Fundación Bomberos por Siempre, esta última es la que recibe los patrocinios y donaciones para la actividad concreta, razón por la cual, es a ella a quien corresponde la liquidación de las actividades, ejecutar los gastos y hacer los registros contables...”.

Al respecto, la Procuraduría General de la República señala mediante dictamen C-348-2007 del 02 de octubre de 2007, lo siguiente:

Así, por ejemplo, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, ha señalado en reiteradas ocasiones y en lo que interesa, que:

³⁶ Ver nota 17.

³⁷ Ver nota 17.



“... Las incompatibilidades se basan en razones de moralidad y tienden a evitar la acumulación de facultades en una sola persona, así como que los funcionarios aparezcan en oposición con el organismo público del cual dependen, en contiendas judiciales o reclamos administrativos, a causa de la designación profesional por parte de particulares; es decir tiende a evitar la colisión de intereses- interés público e interés privado-.

E.- *En lo que respecta al rubro salarial **por concepto de dedicación exclusiva**, es de conformidad con la normativa vigente en nuestro medio, tal como el Decreto No. 23669-Hde 18 de octubre de 1994, (reglamentación dictada para las instituciones descentralizadas y empresas públicas, cubiertas por la Autoridad Presupuestaria, reformada a la vez, en su artículo 4 por el Decreto No. 28415 de 17 de enero del 2000) y Resolución de la Dirección General del Servicio Civil No. 070-94, de las 9:00 horas de 03 de agosto de 1994, la que ha venido a regular dicho régimen a gran parte de la Administración Pública. Consistente éste, en un convenio suscrito entre el funcionario y la Institución para la cual labora, para que el primero se obligue a no ejercer, de manera particular, (en forma remunerada o ad honorem) la profesión que sirve como requisito para desempeñar el cargo que ostenta, así como las actividades atinentes a ella; salvo los supuestos que la misma reglamentación establece. En este aspecto ha sido vasta la jurisprudencia de este Despacho, al expresar:*

(...) *Es, en consecuencia, la concurrencia de dos voluntades la que origina el pago adicional al salario por concepto de dedicación exclusiva, originando un acto que si bien administrativo en sentido genérico, en estricto derecho - por su carácter bilateral- se conceptúa como un contrato en el que ambas partes adquieren obligaciones y derechos” ...*

...Una vez suscrito el respectivo contrato, el servidor no podrá ejercer la profesión comprometida con dicha exclusividad, ni actividades relacionadas con ésta o con su cargo, sino es con la institución para la cual firmó la contratación; sujetándose al régimen sancionatorio, estipulado en la normativa de referencia, en el eventual caso de que incumpliere con alguna de las obligaciones contractuales...

EFFECTO

El riesgo alto de incompatibilidad de funciones por la dualidad de cargos que recaen en el Director General del BCBCR quien a su vez es el presidente de la Junta Administrativa de FUBOSI, y del encargado del área de Mercadeo del BCBCR que además ocupa el cargo de Director Ejecutivo de FUBOSI, puede conllevar al conflicto de intereses en la toma de decisiones que de su gestión se derive y comprometer su imparcialidad e independencia, así como el riesgo operativo alto por un eventual incumplimiento de los objetivos y fines del BCBCR para satisfacer el interés público, como resultado del manejo de los fondos públicos que se obtenga amparado al Convenio, ya que todas las gestiones relacionadas con el



proceso de patrocinios, son efectuadas utilizando recursos institucionales como, infraestructura, mobiliario, equipo tecnológico y humano; en consecuencia, también expone al BCBCR al riesgo de deterioro de la imagen institucional, por cuanto no hay control suficiente y adecuada rendición de cuentas de los fondos públicos obtenidos por patrocinios para el BCBCR pero administrados por FUBOSI.

CRITERIO DE LA ASESORÍA JURÍDICA DEL BCBCR SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE FUNCIONARIOS DE LA CONSTITUCIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE FUBOSI

La Asesoría Jurídica del BCBCR emite criterio mediante oficio CBCR-005834-2022-AJB-00014 del 11 de febrero de 2022³⁸, en el cual expone:

(...)

1. *¿Cuál es la naturaleza jurídica y alcance de las competencias que sustentan la creación de la Fundación Bomberos por Siempre (sic) (FUBOSI) para operar vinculada a las funciones y objetivos del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica (BCBCR), siendo que, de otra forma sería posible (sic) cumplir los objetivos para los que fue creada esta fundación?*

Pese a la ambigüedad del cuestionamiento, mismo que concluye con una afirmación cuestionable, esta Asesoría intuye, que la Auditoría Interna se pregunta, ¿si la naturaleza jurídica de la Fundación Bomberos por Siempre de Costa Rica y las competencias que sustentaron su creación, son suficientes para que ésta opere vinculada a las funciones y objetivos del Cuerpo de Bomberos?, de ser así es menester indicar, que al tenor del artículo 1 de la Ley de Fundaciones número 5338, sin excepción, cada una de esas instancias societarias, a la voz de naturaleza jurídica, son entes privados de utilidad pública, que a través de su patrimonio y sin fines de lucro, realizan o ayudan a realizar diversas actividades expresamente dirigidas al bienestar social.

En correspondencia a dicha naturaleza, los miembros fundadores de una fundación, al momento de constituirarla, en detalle desglosan el objeto de la misma.

De conformidad con lo anterior, la Fundación Bomberos por Siempre de Costa Rica, en concordancia a su naturaleza jurídica y objeto, es un ente privado de utilidad pública, expresamente direccionado a coadyuvar con el bienestar social, no solo hacia lo interno del Cuerpo de Bomberos sino de la colectividad en general.

Basta para constatar dicha afirmación, la lectura de los ítems que conforman el objeto fundacional consagrado en el artículo 3 del Acta Constitutiva, razón por la

³⁸ Respuesta ante consulta según oficio AIB-020-2022 del 26 de enero de 2022.



cual, tanto la naturaleza jurídica como el objeto de la fundación, mal llamado por la Auditoría Interna como “competencias”, tienen la virtud de propiciar, coadyuvante interacción con los principios que gobiernan a la Organización y algunas de las funciones previstas en el artículo 5 de la Ley 8228, en el tanto y cuanto, respecto de esto último, la seguridad humana, por disposición del numeral 13 de la citada Ley 8228, es responsabilidad de todos los habitantes del territorio nacional.

Finalmente y dada la imprecisa afirmación con la que la Auditoría Interna concluye la cuestión que en este momento elucidamos, resulta sustancial señalar, que el ámbito de acción fundacional no está circunscrito al Cuerpo de Bomberos, por el contrario, a la luz de lo previsto en el inciso c) del artículo 3 del Acta Constitutiva de la Fundación, ésta tiene como objeto, apoyar a la sociedad, con lo cual resulta impreciso afirmar, que a falta de interacción con el Cuerpo de Bomberos, la Fundación tendría imposibilidad de cumplir sus objetivos.

- 3. ¿Cómo se explica la participación de funcionarios del BCBCR en la constitución y administración del FUBOSI y cuál es el alcance de sus competencias sobre ésta?*

Para abordar la evacuación de esta duda es menester tomar en consideración, que el artículo 25 de nuestra Carta Magna, sin reserva alguna, establece como derecho fundamental de los habitantes de la República, el derecho a la libre asociación, motivo por el cual no extraña, que el mismo esté contemplado en el numeral 2 de la Ley de Fundaciones, según el cual, cualquier persona, física o jurídica, nacional o extranjera, puede constituirse como cimentador de una Fundación.

De conformidad con lo expuesto, en lo constitucional resulta estéril cuestionarse la participación de funcionarios de la Organización en la constitución de la Fundación Bomberos por Siempre de Costa Rica.

En punto a la administración de las fundaciones, el artículo 4 de la referenciada Ley 5338 establece en forma expresa, la potestad de quienes las constituyan, de definir sin condición alguna, la forma en que la Fundación será administrada.

En el caso concreto, los constituyentes de la Fundación Bomberos por Siempre de Costa Rica, puntualmente dispusieron, que la misma sería administrada por una Junta Directiva que a su vez, facultativamente podía nombrar un Director Ejecutivo, sin señalar en alguno de los casos, condición alguna que limitara dichos nombramientos.

En cuanto a las argüidas “competencias”, esta Asesoría las interpreta las mismas como funciones, a partir de lo cual resulta razonable indicar, que el accionar de funcionarios institucionales dentro de una fundación, sea como constituyentes o administradores, solo se ve limitado por el eventual traslape de horarios, salvo que



medie el desarrollo de actividades conjuntas y por supuesto, actividades que eventualmente impliquen algún conflicto de intereses, supuesto que debe ser valorado en el momento que éste se produzca para verificar su pre existencia.

Así las cosas, igual resulta estéril cuestionar la legalidad de la participación de funcionarios institucionales en la administración de FUBOSI y potencialmente revisables las acciones que impliquen conflicto de intereses.

4. *¿Procede jurídicamente, que funcionarios del BCBCR se constituyan como fundadores y a la vez ejerzan la administración de FUBOSI, con el objeto de vincular y ejecutar sus funciones y objetivos con las funciones y objetivos del BCBCR?*

En concordancia a lo señalado en la duda anterior resulta importante precisar, que dada la irrestricta potestad de las fundaciones de dictar la forma que deban ser administradas, resulta incuestionable, que miembros fundadores también formen parte de la estructura administrativa.

Ahora bien, siendo que resulta tendencioso afirmar, como lo hace la Auditoría Interna, que quienes fungen como fundadores o administradores de la Fundación, tienen como objeto, vincular y ejecutar sus funciones y objetivos con las funciones y objetivos de la Organización, esta Asesoría estima, que dicho ardid, antes de darlo por un hecho o asumirlo, debe ser constatado a través de los medios correspondientes...

En conclusión, la Asesoría Jurídica sostiene que el ámbito de acción fundacional de FUBOSI no está circunscrito al Cuerpo de Bomberos, basándose únicamente en el inciso c) del artículo 3 del acta constitutiva; no obstante, este mismo artículo se compone integralmente de ocho incisos que contiene en forma expresa por objeto y misión según se expone en el apartado I. Introducción – Antecedentes, de este informe, contribuir al bienestar físico, social y emocional de todos los trabajadores activos y no activos del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, ya sea permanentes voluntarios u ocasionales, operativos, técnicos o administrativos, de planilla o sub contratados por otros medios, lo cual se lograra principalmente, pero sin limitarse a actividades culturales, deportivas, sociales, protocolarias y motivaciones.

En consecuencia, el alcance y objeto del artículo 3 supra debe ser observado integralmente y no en forma aislada únicamente sobre el inciso c), ya que, los restantes incisos refieren explícitamente al objeto de la relación y vínculo con los fines y misión del BCBCR.



III. CONCLUSIONES

- 3.1. La Administración suscribió y lleva a cabo un convenio de cooperación con FUBOSI, no obstante, el convenio entre el BCBCR y FUBOSI se alinea con el objetivo estratégico “Cultura de Prevención” razón por lo cual, para suscribirlo, debe ajustarse a lo normado en el Reglamento a la Ley de Bomberos, por lo que, la firma de este convenio contraviene la normativa que resulta aplicable en su caso en cuanto a su autorización para ejecutarlo. Ver resultado 2.2.
- 3.2. En los periodos 2017, 2018 y 2019 el BCBCR realiza solicitudes de patrocinio mediante la gestión del área de Mercadeo utilizando la imagen institucional, sin embargo, no demuestra que exista un equilibrio en lo que se da y lo que se recibe a cambio de patrocinios, por lo que tampoco demuestra que producto de la relación de cooperación con FUBOSI, obtiene un beneficio adicional o valor agregado en el cumplimiento de sus objetivos y fines institucionales más allá del que de su propia gestión realiza el área de Mercadeo según sus funciones. Ver resultado 2.3.
- 3.3. El Director General y el encargado del área de Mercadeo del BCBCR ocupan los puestos de presidente de la Junta Administrativa y Director Ejecutivo de FUBOSI, respectivamente, lo que implica que no haya una adecuada separación de funciones incompatibles sobre las funciones que realizan en el ámbito de su competencia institucional, en cuanto a la aprobación de los patrocinios en beneficio del BCBCR. Ver resultado 2.4.
- 3.4. El Convenio es de beneficio económico para FUBOSI en la captación de los recursos provenientes de patrocinio, así como en facilidades de infraestructura, mobiliario, equipo tecnológico y recurso humano para realizar sus funciones administrativas y operativas. Ver resultado 2.3.
- 3.5. La falta de controles por parte de la Administración del BCBCR y el área de Mercadeo, impide ejercer una adecuada supervisión y control sobre los recursos que se captan mediante patrocinios para actividades deportivas y culturales a través de FUBOSI, en las que se utiliza la imagen del BCBCR, lo que afecta la transparencia en la rendición de cuentas de esos dineros y al acceso público de la gestión en cuanto a su administración, acerca de los beneficios que corresponden al BCBCR. Ver resultados 2.3 y 2.4.
- 3.6. Existe un vacío normativo en cuanto a la captación de los ingresos por concepto de patrocinio del BCBCR. El Reglamento de donaciones y patrocinios del BCBCR ni el Convenio Marco de Cooperación entre BCBCR y FUBOSI, establecen cómo y quién debe canalizar y administrar los fondos por patrocinio gestionados a nombre y en beneficio de BCBCR, por ende, el BCBCR debe garantizar la transparencia en la formulación, suscripción, ejecución y rendición de cuentas de los patrocinios. Ver resultados 2.3 y 2.4.

IV. RECOMENDACIONES

De conformidad con las competencias asignadas en artículo 22 de la Ley General de Control Interno No. 8292, así como, la Ley N° 8228 del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, artículo 7 bis, inciso j), El Reglamento a la Ley N° 8228 del BCBCR, artículo 58, y, el Reglamento de donaciones y patrocinios del BCBCR, artículo 12, se recomienda al Consejo Directivo, instruir a la Administración para:

N°	Recomendación	Responsable	Clasificación por nivel de riesgo
1	Solicitar a la Procuraduría General de la República criterio legal sobre la idoneidad de que funcionarios públicos con cargos de titulares subordinados participen como fundadores y a la vez ejerzan la administración de un ente privado como es una fundación, que permita determinar los riesgos institucionales y ejercer las acciones respectivas que de la anterior gestión se deriven en protección de los intereses del BCBCR. Ver conclusión 3.3.	Dirección General	Alto
2	Revisar y actualizar el Reglamento de donaciones y patrocinios del BCBCR de manera que se establezca el cómo y quién debe canalizar y administrar los fondos por patrocinio gestionados a nombre y en beneficio de BCBCR.	Dirección General – Área de Mercadeo	Alto
3	Implementar los controles y una efectiva rendición de cuentas sobre los patrocinios generados y que utilizan la imagen del BCBCR, así como los dineros remanentes que se generan por cuenta de ésta, que permita garantizar la transparencia en la formulación, suscripción, ejecución y rendición de cuentas de los patrocinios.	Dirección General – Área de Mercadeo	Alto
4	Definir los criterios con base en los cuales, se identifique cuando corresponde a un convenio o alianza estratégica con entidades públicas o privadas, y organismos nacionales o internacionales, que deban ser aprobados por el Consejo Directivo, con el fin de prevenir entre otros, el riesgo de contraer obligaciones que eventualmente puedan afectar económicamente a la organización.	Dirección General	Alto



	Comunicar de su implementación al Consejo Directivo, la Administración y la Auditoría Interna. Ver conclusiones 3.1 a 3.6.		
--	--	--	--

Auditor encargado

Auditor supervisor

Auditor Interno

V. ANEXOS

1. Valoración de las observaciones recibidas de la Administración sobre el informe preliminar: Convenio Marco de Cooperación entre el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica y la Fundación Bomberos por Siempre.

Observación de la Administración	<p>Se recibe único comentario de la Dirección General, mediante oficio CBCR-010249-2022-DGB-00318 del 16 de marzo de 2022, sobre resultado 2.4 “Participación de funcionarios que, en sus funciones laborales con el BCBCR, también mantienen funciones con FUBOSI”, recomendación 1.</p> <p>Al respecto indica:</p> <p><i>(...) De la lectura del criterio legal emitido por la Asesoría Jurídica, resulta evidente que dentro del párrafo 4 del punto primero del mismo, dicha Dependencia se refirió a todos los ítems, dando una extensión particular al ítem c, en el párrafo 5 de dicho criterio, lo cual, de acuerdo con el punto de vista de esta Administración, permite dar este punto por aclarado.</i></p> <p><i>Por lo anterior, esta Administración considera que resulta innecesaria la recomendación 1, emitida en el informe preliminar AIB-042-2022 (...)</i></p>		
¿Se acoge?	Si	No X	Parcial
Argumento de la AI	<p>Analizado el comentario de la Dirección General, con respecto a la recomendación 1, la respuesta brindada no es coincidente con la recomendación planteada, puesto que existe una discrepancia en su contenido que pueda dar por innecesaria esa recomendación, por lo tanto, ésta no amerita ser modificada y se mantiene por la Auditoría Interna.</p>		