



Además de fiscalizadores somos sus asesores

BORRADOR DEL INFORME AUDITORÍA ESPECIAL DE OBRA PÚBLICA

1. INTRODUCCIÓN.....	3
1.1 Origen de la Auditoría.....	3
1.2 Objetivos del estudio.....	3
1.3 Naturaleza, Alcance y Oportunidad.....	3
1.4 Valor Agregado	3
1.5 Responsabilidad de la Administración y de la Auditoría.....	3
1.6 Regulaciones de la Ley General de Control interno.....	4
1.7 Limitaciones.....	5
1.8 Metodología aplicada	5
1.9 Comunicación de resultados.....	6
2. RESULTADOS	6
2.1 La Dirección de Desarrollo y Control Urbano carece de un sistema de control interno, aplicable, completo, razonable, integrado y congruente que regule a nivel institucional la ejecución de proyectos de obra pública.....	6
2.2 Incumplimiento de las normas específicas de control interno relativas a la obra pública y regulaciones específicas establecidas en el mismo sentido en el Reglamento para la Contratación de Servicios de Consultoría en Ingeniería y Arquitectura emitido por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica	14
2.3 Ausencia de elaboración de planos con sus correspondientes presupuestos específicos por parte de la Municipalidad de Orotina para sus proyectos y ausencia de registro de los mismos ante el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica, con la consecuente ausencia del uso de cuaderno de Bitácora.....	19
2.4 Modificaciones a los elementos contractuales convenidos sin que se consignen los estudios técnicos tendientes a garantizar el equilibrio financiero entre lo dejado de hacer y lo sustituido.....	24
2.5 Existencia de debilidades en los procesos de supervisión que generan el incumplimiento de especificaciones contractuales pactadas en los contratos de obra pública.....	29



Además de fiscalizadores somos sus asesores

2.6	La institución no cuenta con el reglamento al que hace referencia el artículo 32 de la Ley de contratación Administrativa, además de la no participación por parte de los especialistas en derecho de la institución en la elaboración de los contratos resultantes de los procesos de contratación de obra pública	31
2.7	Ausencia de una metodología de pago que garantice que los pagos realizados responden a avances efectivos.....	34
2.8	Carencia de prácticas de verificación del cumplimiento de los adjudicatarios de obras públicas promovidas por la Municipalidad, de sus obligaciones relacionadas con la seguridad social y pólizas de riesgos del trabajo de sus funcionarios.....	36
2.9	Inexistencia de políticas orientadas a regular la recepción, control, custodia y devolución de garantías de participación y cumplimiento.....	37
2.10	No aplicación de las cláusulas penales y ejecución de las garantías al materializarse las condicionantes establecidas para ello vía contractual.....	38
2.11	Procesos de autorización interna o refrendo no congruentes con lo que dicta la normativa y jurisprudencia administrativa atinente a la materia.....	39
3.	CONCLUSIONES.....	44
4.	RECOMENDACIONES.....	48
5.	CONSIDERACIONES FINALES.....	51



INFORME Nro. AI-INF-004-2016

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Origen del estudio

El estudio tiene su origen en el cumplimiento del Plan Anual de Trabajo de la Auditoría Interna para el año 2015, aprobado por el Auditor Interno y comunicado tanto al Concejo Municipal como a la Contraloría General de la República.

1.2 Objetivos del estudio

El objetivo de la auditoría consiste en: Evaluar en los procesos de ejecución de obra pública que se desarrollan en la Municipalidad de Orotina, el cumplimiento de las normas de control interno aplicables, el cumplimiento de la normativa legal, así como la razonabilidad y calidad de los proyectos recibidos en comparación con los objetos contratados.

1.3 Naturaleza, Oportunidad y Alcance.

La presente auditoría es de carácter especial, sin embargo, la misma podrá en caso de que el equipo auditor lo considere pertinente, valorar áreas de índole financiera u otras que sean de interés al estudio.

La auditoría de carácter especial de obra pública está relacionada directamente con el plan anual de trabajo del año 2015.

El alcance de la auditoría comprendió el análisis de una muestra de los proyectos de obra pública desarrollados por la Municipalidad de Orotina en el período comprendido entre el 01 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2015.

1.4 Valor agregado

Con este estudio la auditoría pretende fortalecer el sistema de control interno institucional, al identificar oportunidades de mejora sobre la gestión institucional en relación con el desarrollo de sus proyectos de obra pública.

1.5 Responsabilidad de la Administración y de la Auditoría.

La veracidad y exactitud de la información en la que se basó esta Auditoría para llegar a los resultados obtenidos en el presente informe, es responsabilidad de la Administración Activa.



MUNICIPALIDAD DE OROTINA
AUDITORÍA INTERNA

Telefax 2428-3330

Info.auditoria@munirotina.go.cr



Además de fiscalizadores somos sus asesores

La responsabilidad de esta Auditoría consiste en emitir una opinión en relación con los procesos de ejecución de obra pública que se desarrollan en la Municipalidad de Orotina, el cumplimiento de las normas de control interno aplicables, el cumplimiento de la normativa legal, así como la razonabilidad y calidad de los proyectos recibidos en comparación con los objetos contratados.

1.6 Regulaciones la Ley General de Control Interno

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

“Artículo 39. — Causales de responsabilidad administrativa. El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios.

[...]

Igualmente, cabrá responsabilidad administrativa contra los funcionarios públicos que injustificadamente incumplan los deberes y las funciones que en materia de control interno les asigne el jerarca o el titular subordinado, incluso las acciones para instaurar las recomendaciones emitidas por la auditoría interna, sin perjuicio de las responsabilidades que les puedan ser imputadas civil y penalmente.”

“Artículo 38. — Planteamiento de conflictos ante la Contraloría General de la República. Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas.

La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, a solicitud del jerarca, de la auditoría interna o de ambos, en un plazo de treinta días hábiles, una vez completado el expediente que se formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará



lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de setiembre de 1994.

1.7 Limitaciones

En el desarrollo del estudio se presentaron las siguientes limitaciones:

Bajo el argumento de que los expedientes no fueron localizados en los archivos, no nos fueron proporcionados por parte de la Dirección de Desarrollo y Control Urbano los siguientes expedientes:

- Contratación por obra total para el cambio de cañería e instalaciones de hidrantes en cumplimiento de la Ley de Hidrantes N° 8647 y su reglamento, se ve como una necesidad de contratar una empresa para la colocación de Hidrantes en un tramo de 1.340 metros, ubicado al sur del centro urbano, calle La Coyotera, del paso a desnivel hasta el cruce. (2012LA-000030-01).
- Contratación por obra terminada de servicios, bodegas, nichos, muro verjas y entrada en el cementerio municipal. (2014LA-000004-01).
- Contratación por obra total para realizar mejoras en la infraestructura del Mercado Municipal (2014CD-000086-01).
- El expediente 2014LA-000025-01 denominado “*Contratación para construcción de dos aulas en la escuela de Santa Rita Nueva donde parte de los materiales son dados por la Escuela*”, el expediente de proveeduría a pesar de haber sido solicitado desde el 15 de marzo de 2016, nos fue entregado hasta el 16 de junio.

Lo anterior generó la decisión obligada de excluir estos expedientes de la muestra seleccionada.

1.8 Metodología aplicada

Para los efectos del presente estudio en primera instancia se corrió al Director de Desarrollo y Control Urbano un cuestionario de control interno del cual se obtuvieron los resultados de control interno, luego se seleccionó una muestra de expedientes de procesos de contratación administrativa que fueron sometidos a revisión por parte del equipo auditor a efectos de dar cumplimiento a los objetivos que se plantearon.



1.9 Comunicación de resultados

La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y recomendaciones producto de la auditoría a que alude el presente informe, se efectuó el día 28 de noviembre de 2016 en las oficinas de la Auditoría Interna, con la presencia de los siguientes funcionarios del Área objeto de la auditoría: MBA. Alcaldesa Municipal, señora Margot Montero Jiménez, el Director de Desarrollo y Control Urbano, Arquitecto Jean Carlo Alpízar Herra y la Tesorera Municipal señora Rosalba Alpizar Solórzano. La convocatoria a esta actividad se realizó de manera formal por medio del oficio N° AI-239-2016 del 14 de noviembre de 2016.

El borrador del presente informe se entregó en versión digital, a la MBA. Margot Montero Jiménez con el mismo oficio con que se realizó la convocatoria, ello con el propósito de que a más tardar el 18 de noviembre de 2016, fecha que a solicitud de la Alcaldía Municipal fue trasladada para el 22 de noviembre del mismo año, se formularan y remitieran a la Auditoría Interna, las observaciones que se consideraran pertinentes, no obstante, no se recibió comunicado alguno al respecto.

2. RESULTADOS

En el análisis del proceso de ejecución de obra pública por parte de la Dirección de Desarrollo y Control Urbano de la Municipalidad de Orotina se obtuvieron los siguientes resultados:

2.1 La Dirección de Desarrollo y Control Urbano carece de un sistema de control interno, aplicable, completo, razonable, integrado y congruente que regule a nivel institucional la ejecución de proyectos de obra pública.

Al tenor de la Ley General de Control Interno N° 8292 del 04 de setiembre de 2002 las instituciones que conforman el sector público, dentro del cual se incluyen las municipalidades deben disponer de sistemas de control interno, aplicables, completos, razonables, integrados y congruentes con sus competencias y atribuciones institucionales, entendidas estas como una serie de acciones diseñadas y ejecutadas por la Administración para proporcionar seguridad razonable en la protección y conservación del patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal; exigir confiabilidad y oportunidad de la información; garantizar la eficiencia y eficacia de las operaciones y cumplir con el ordenamiento jurídico.

En ese sentido el control interno ha sido reconocido como una herramienta que permite a las administraciones, obtener una seguridad razonable sobre el



MUNICIPALIDAD DE OROTINA
AUDITORÍA INTERNA

Telefax 2428-3330

Info.auditoria@munirotina.go.cr



Además de fiscalizadores somos sus asesores

cumplimiento de los objetivos institucionales y estar en capacidad de informar sobre su gestión a las personas interesadas. A su vez aporta una serie de beneficios a la gestión institucional como lo son: El logro de los objetivos y metas establecidas, la promoción del desarrollo institucional, la práctica de valores, aseguramiento del cumplimiento del marco normativo, reducción de los riesgos de corrupción, eficiencia y transparencia de las operaciones, posesión de información confiable y oportuna, protección de los recursos y bienes del estado, rendición de cuentas por parte de los funcionarios.

Los beneficios del control interno que se exponen y la dinámica del entorno han hecho necesario disponer de un marco normativo general en esa materia, debidamente actualizado que sirva de medio para el establecimiento, mantenimiento, perfeccionamiento y evaluación de esos sistemas, bajo un esquema que posibilite la adaptación a las características y necesidades propias de la organización, en razón de lo cual el Despacho de la Contralora General de la República aprobó el 26 de enero de 2009 la resolución R-CO-2009 con la cual se emiten “Las Normas de Control Interno para el Sector Público “ (N-2-2009-CO-DFOE), publicadas en La Gaceta N° 26 del 06 de febrero de 2009, constituyéndose esta en normativa de cumplimiento obligatorio a partir de esa fecha, otorgándole a las administraciones un período máximo improrrogable de un año a partir de la entrada en vigencia de esta normativa para realizar los ajustes necesarios a fin de incorporarla en su gestión, estableciendo además, que la autoevaluación anual del sistema de control interno que realice cada institución deberá verificar la implementación efectiva, controlada y sostenida de la normativa según se establece en los artículos 2 y 4 de la misma.

A efectos de evaluar el grado en que la Municipalidad de Orotina en el proceso de ejecución de los proyectos de obra pública a cargo de la Dirección de Desarrollo y Control Urbano cumple con las normas de control interno se aplicó al Director de Desarrollo y Control Urbano un cuestionario de control cuyo objetivo está direccionado a ubicar el estado actual de cada componente del control interno en las categorías de: Incipiente, novato, competente, diestro o experto, categorías para las cuales a su vez se establecen las siguientes definiciones:

Incipiente:

Existe evidencia de que la institución ha emprendido esfuerzos aislados para el establecimiento del sistema de control interno; sin embargo, aún no se ha reconocido su importancia. El enfoque general en relación con el control interno es desorganizado.



Además de fiscalizadores somos sus asesores

Novato:

Se han instaurado procesos que propician el establecimiento y operación del Sistema de Control Interno. Se empieza a generalizar el compromiso, pero éste se manifiesta principalmente en la administración superior.

Competente:

Los procedimientos se han estandarizado y documentado, y se han difundido en todos los niveles de la organización. El Sistema de Control Interno funciona conforme a las necesidades de la organización y el marco regulador.

Diestro:

Se han instaurado procesos de mejora continua para el oportuno ajuste y fortalecimiento permanente del Sistema de Control Interno.

Experto:

Los procesos se han refinado hasta un nivel de mejor práctica, se basan en los resultados de mejoras continuas y la generación de iniciativas innovadoras. El control interno se ha integrado de manera natural con las operaciones y el flujo de trabajo, brindando herramientas para mejorar la calidad y la efectividad, y haciendo que la organización se adapte de manera rápida.

Como resultado de la tabulación de la herramienta utilizada para valorar el Sistema de Control Interno a través del cual la Dirección de Desarrollo y Control Urbano ejecuta sus operaciones, se establece para cada uno de los componentes del Control Interno, los siguientes resultados:

Ambiente de control:

El Ambiente de Control es el primer componente del control interno y está constituido por un conjunto de circunstancias que enmarcan el accionar de una entidad desde la perspectiva del control interno que determinan el grado en que los principios imperan sobre las conductas y los procedimientos de la organización.

Este componente involucra aspectos tales como el compromiso superior, la ética, la identidad del personal y la estructura, de cuya concatenación de las respuestas dadas por el Director de Desarrollo y Control Urbano, se establece que en los temas de compromiso y ética, el nivel de madurez del control interno es incipiente y en lo referente a personal y estructura es novato, lo cual se fundamenta en las



MUNICIPALIDAD DE OROTINA
AUDITORÍA INTERNA

Telefax 2428-3330

Info.auditoria@munirotina.go.cr



Además de fiscalizadores somos sus asesores

siguientes apreciaciones extraídas de las respuestas dadas por el Director de Desarrollo y Control Urbano en la Herramienta que se le corrió:

- El titular subordinado de la dirección de Desarrollo y Control Urbano no ha establecido las políticas, los alcances y la importancia del control interno y por consiguiente tampoco las ha comunicado formalmente a sus colaboradores.
- El superior jerárquico no ha remitido a la Dirección de Desarrollo y Control Urbano oficios o directrices que muestren el marco orientador para el control interno ni los procedimientos de control interno.
- Ni el Director de Desarrollo y Control Urbano, ni el personal de su dependencia han recibido capacitaciones en materia de control interno, del mismo modo tampoco se han realizado en dicha dependencia procesos de autoevaluación.
- La Dirección de Desarrollo y Control Urbano no cuenta con un reglamento o código de ética que contenga los acuerdos, compromisos o protocolos éticos concernientes a su unidad tampoco se han dirigido a su personal directrices escritas orientados a la promoción y fortalecimiento de la ética institucional, del mismo modo no se tiene establecidos indicadores que permitan dar seguimiento a la cultura ética y a la efectividad de los elementos formales para su fortalecimiento tendientes a formalizar los compromisos, políticas y los programas regulares para evaluar, actualizar y renovar el compromiso institucional con la ética, así como tampoco se tiene definidas políticas y procedimientos para el tratamiento de eventuales conductas fraudulentas, corruptas o antiéticas, el manejo de conflictos de intereses y la atención de denuncias.

Debe aclararse en este apartado que si bien a nivel institucional existe un Código de Ética, el cual fue publicado en La Gaceta 172 del 07 de setiembre de 2011, la única acción a nivel institucional con motivo de este reglamento es la circular 023-2011-2016 del 14 de octubre de 2011, con la cual la Alcaldía Municipal convoca a los integrantes del Comité Técnico Institucional para tratar entre otros temas el relativo al reglamento de Ética, no obstante no hay evidencia de acuerdo alguno tomado con motivo de dicha reunión.

- No se realizan evaluaciones de desempeño a sus funcionarios.
- No existen programas de inducción al personal de nuevo ingreso, no hay programas de capacitación, así como tampoco se realizan a lo interno de la Unidad, actividades que contribuyan a la motivación del personal, incluida la jefatura.



MUNICIPALIDAD DE OROTINA
AUDITORÍA INTERNA

Telefax 2428-3330

Info.auditoria@munirotina.go.cr



Además de fiscalizadores somos sus asesores

-
- La Unidad, al menos en lo que conoce el Director de Desarrollo y Control Urbano no está formalizada en un Manual de Organización y Funciones vigente, con lo que consecuentemente no se encuentran claramente definidas las funciones, líneas de jerarquía, relaciones internas y externas y responsabilidades.
 - No se cuenta con manuales de procedimientos, en donde se encuentren claramente definidas las funciones y asignadas las responsabilidades de la unidad, así como tampoco se encuentran separadas las funciones de autorización, ejecución, revisión, aprobación y control de la unidad, todo lo anterior aunado a que no existe una adecuada rotación de funciones entre los funcionarios que realizan tareas o funciones afines.

Valoración del Riesgo:

Es el segundo componente del control interno y está orientado al conocimiento práctico de la entidad y sus componentes de manera que permita identificar los puntos débiles, enfocando los riesgos tanto a nivel interno como externo de la actividad.

Este componente incluye la valoración del riesgo como tal, el establecimiento de un sistema específico de valoración del riesgo y la vinculación con la Planificación Municipal.

Según se extrae de las respuestas del Director de Desarrollo y Control Urbano a las preguntas que se le realizaron en relación con este componente, que el nivel de madurez de éste componente dentro del Control Interno se ubica como incipiente, según las siguientes consideraciones:

- No se le participado en la definición, implementación, verificación y perfeccionamiento de un proceso de Valoración de Riesgo Municipal, como componente funcional del Sistema de Control Interno (SCI).
- Los funcionarios de la Unidad no han participado en programas de capacitación y sensibilización interna relacionados con la política de administración de riesgos.
- No se tiene establecido en la Unidad ni a nivel institucional un proceso permanente de valoración del riesgo, que permita identificar los riesgos y establecer las acciones para mitigarlos.
- A la Unidad no se le ha dotado por parte del jerarca de una herramienta: manual o automatizada para la administración de la información sobre riesgos



Además de fiscalizadores somos sus asesores

institucionales, cuyo alcance sea congruente con el marco orientador de valoración del riesgo, el cual de por sí es inexistente.

Actividades de Control:

Las actividades de control como tercer componente del control interno cubren los procedimientos, técnicas, prácticas y mecanismos que permiten mitigar los riesgos, incluyendo aprobaciones, autorizaciones, verificaciones, conciliaciones y generación de documentos.

En el análisis de este componente y dadas las respuestas obtenidas del Director de Desarrollo y Control Urbano, se ubica a las actividades de Control en el contexto de novato, ello en función de las siguientes carencias:

- No se cuenta con Sistemas de Valoración de Riesgos, en función de lo cual tampoco se tienen establecidos planes de acción para mitigar riesgos y del mismo modo tampoco no se han diseñado actividades de control en respuesta a riesgos.
- Los recursos asignados (humanos y materiales) son insuficientes, para ejecutar de manera eficaz y eficiente las actividades de control de la Unidad.
- No se cuenta con manuales de procedimientos o documentos de naturaleza similar.
- De existir actividades de control aun cuando ellas sean informales, estas no son comunicadas formalmente a nivel general y de los funcionarios que deben aplicarlas en el desempeño de sus cargos.
- No se cuenta con procedimientos formales de control que aseguren razonablemente la protección, custodia, inventario, correcto uso y control de los activos, asignados a su Unidad.
- No se encuentran asignadas formalmente las responsabilidades, para el uso, control y mantenimiento de los activos de la Unidad.
- El Director de Desarrollo y Control Urbano como coordinador de la Unidad no posee un inventario de todos los activos asignados a cada funcionario responsable, incluyendo su persona.
- La Dirección de Desarrollo y control Urbano no cuenta con un procedimiento formal para el tratamiento de activos obsoletos, en desuso o que requieran reparaciones costosas, lo cual tampoco existe a nivel institucional.



Además de fiscalizadores somos sus asesores

- La Dirección no dispone de regulaciones y dispositivos de seguridad, estimados como pertinentes según la naturaleza del activo, con el fin de garantizar su rendimiento óptimo y protección contra pérdida, deterioro o uso irregular, así como prevenir cualquier daño a la integridad física de los funcionarios que los utilizan.
- No se tienen procedimientos formales para la formulación, control y autorización del presupuesto asignado a la Unidad.

Sistemas de Información:

Los Sistemas de Información como cuarto componente del control interno, son el conjunto de actividades realizadas con el fin de controlar, almacenar y recuperar de modo adecuado la información producida o recibida por la institución.

El componente Sistemas de Información está relacionado con la existencia de un sistema de información como tal, la calidad de la información, la calidad de la comunicación, el control de los sistemas de información y las tecnologías de información.

Como resultado de las respuestas brindadas por parte del Director de Desarrollo y Control Urbano, se ubica al componente Sistemas de Información en el nivel de madurez de experto, lo cual es conveniente verificar por parte de esta Auditoría.

Seguimiento

El Seguimiento del Sistema de Control es el quinto componente del control interno y está constituido por las actividades que se realizan para valorar la calidad del funcionamiento del sistema de control interno a lo largo del tiempo.

En el seguimiento se involucran aspectos como el seguimiento del sistema de Sistema de Control Interno propiamente dicho, la orientación y las actividades de seguimiento del Sistema de control Interno como las acciones para su fortalecimiento.

Como resultado del análisis de las respuestas dadas por el Director de Desarrollo y Control Urbano a la herramienta que se le presentó, se ubica la madurez del sistema de control interno como incipiente, dadas las siguientes debilidades:

- No se han definido las estrategias y los mecanismos necesarios para el efectivo funcionamiento del seguimiento del SCI.



MUNICIPALIDAD DE OROTINA
AUDITORÍA INTERNA

Telefax 2428-3330

Info.auditoria@munirotina.go.cr



Además de fiscalizadores somos sus asesores

- No se tienen establecidas y por tanto no son del conocimiento de todos los funcionarios, las actividades de seguimiento y del mismo modo tampoco están disponibles para su consulta y ser revisadas y actualizadas periódicamente.
- No se tienen establecidos formalmente mecanismos y canales de comunicación, que permitan la detección oportuna de deficiencias y desviaciones de SCI; y que quienes las detecten informen con prontitud a la autoridad competente para emprender las acciones preventivas o correctivas que procedan, de acuerdo con la importancia y riesgos asociados.
- No se han establecido actividades de control para los procesos de obra pública a cargo de la Dirección de Desarrollo y Control Urbano, con lo que tampoco se han emitido directrices orientadas a verificar su cumplimiento.
- No se han emitido comunicaciones formales para que los funcionarios de la Dirección involucrados en el proceso de obra pública observen el funcionamiento del SCI, con el fin de determinar desviaciones en su efectividad e informarlas oportunamente a las instancias correspondientes.
- No se realizan autoevaluaciones periódicas por lo menos una vez al año, en las que se verifique el cumplimiento, validez y suficiencia del SCI, de las actividades de su Unidad, que permita identificar oportunidades de mejora del sistema, así como detectar cualquier desvío que aleje a su Unidad del cumplimiento de los objetivos.
- Al no haber autoevaluaciones, tampoco se comunican los resultados de éstas según corresponda para la toma de acciones, seguimiento e implementación.
- Tampoco se han girado directrices a los funcionarios de la Unidad para cuando se detecte alguna deficiencia o desviación en la gestión o en el control interno, se informe de ello para emprender oportunamente las acciones preventivas o correctivas pertinentes para fortalecer el SCI.

Considera esta Auditoría como causa de las debilidades de control interno existentes en el Departamento de Desarrollo y Control Urbano, más que una condición propia y achacable a esa Dirección, una condición de cultura organizacional paradigmática y de renuencia al control interno, misma que ha logrado sobrevivir a nivel institucional a través del tiempo, sorteando todo intento que surge en un momento dado con miras al diseño de un sistema de control interno aplicable, completo, razonable, integrado y congruente con las competencias y atribuciones institucionales, intentos dentro de los cuales puede mencionarse sin que sean todos, las advertencias emitidas en la materia por parte de la Auditoría Interna, la creación de una plaza de gestor de control interno que



Además de fiscalizadores somos sus asesores

luego fue transformada, el estudio sobre el SEVRI realizado por la empresa Deloitte and Touche bajo el auspicio de FEMUPAC en el cual fue considerada la Municipalidad de Orotina, la contratación de la Universidad Nacional, etc. unos dejados en el abandono, otros minimizados por las diferentes fuerzas que fluyen desde lo interno de la organización y que de una u otra forma han contribuido con la no obtención de los resultados que pretendían esas iniciativas.

Lo anterior con una afectación directa sobre las posibilidades de materialización y establecimiento de sistemas de control interno a todo lo largo de la institución, con los riesgos que ello puede generar sobre la protección y conservación del patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido irregularidad o acto ilegal, confiabilidad y oportunidad de la información, garantía de la eficiencia y eficacia de las operaciones y cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico, sin dejar de lado la exposición tanto del jerarca como de los titulares subordinados a las responsabilidades por su incumplimiento que se encuentran establecidas en la Ley General de control Interno 8292:

2.2 Incumplimiento de las normas específicas de control interno relativas a la obra pública y regulaciones específicas establecidas en el mismo sentido en el Reglamento para la Contratación de Servicios de Consultoría en Ingeniería y Arquitectura emitido por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica.

La norma de Control Interno 4.5.2, de las Normas de Control Interno para el sector Público, relacionada con la Gestión de Proyectos establece:

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

Las actividades de control que se adopten para tales efectos deben contemplar al menos los siguientes asuntos:

- a. La identificación de cada proyecto, con indicación de su nombre, sus objetivos y metas, recursos y las fechas de inicio y de terminación.*
- b. La designación de un responsable del proyecto con competencias idóneas para que ejecute las labores de planear, organizar, dirigir, controlar y documentar el proyecto.*



MUNICIPALIDAD DE OROTINA
AUDITORÍA INTERNA

Telefax 2428-3330

Info.auditoria@muniorotina.go.cr



Además de fiscalizadores somos sus asesores

-
- c. *La planificación, la supervisión y el control de avance del proyecto, considerando los costos financieros y los recursos utilizados, de lo cual debe informarse en los reportes periódicos correspondientes. Asimismo, la definición de las consecuencias de eventuales desviaciones, y la ejecución de las acciones pertinentes.*
- d. *El establecimiento de un sistema de información confiable, oportuno, relevante y competente para dar seguimiento al proyecto.*
- e. *La evaluación posterior, para analizar la efectividad del proyecto y retroalimentar esfuerzos futuros.*

No obstante lo anterior, en los expedientes de los proyectos de obra pública analizados no se evidencia el cumplimiento de la normativa indicada, limitándose dichos expedientes, tanto el que lleva el Departamento de Proveeduría Municipal como el correspondiente a Desarrollo y Control Urbano a reunir una serie de información relacionada con la decisión de ejecutar el proyecto, las condicionantes generales del mismo, el proceso de contratación y pago, dejando por fuera aspectos relacionados propiamente con la planificación, la supervisión, el control de avance, control de cumplimiento de las condicionantes pactadas, eventuales desviaciones y acciones emprendidas para su corrección, control de garantías, etc.

Lo anterior como consecuencia entre otras cosas de:

- a) La falta del emprendimiento con carácter continuado por parte de la Municipalidad de Orotina, de acciones tendientes a cumplir con la normativa de control interno que le es de acatamiento obligatorio, en correlación con un modelo de ejecución de proyectos de obra pública en el cual se establezcan las condicionantes que deberán de prevalecer en el desarrollo del mismo, considerando inclusive los requerimientos mínimos establecidos por parte del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica en su Reglamento para la Contratación de Servicios de Consultoría en Ingeniería y Arquitectura, que se constituyen en elementos de acatamiento obligatorio tanto para los profesionales que a lo interno de las instituciones públicas se relacionan con la materia, como para los externos que son contratados propiamente para la ejecución de dichos proyectos, reglamento dentro del cual interesa destacar el siguiente articulado:

Artículo 16.- Estudios preliminares: *Estos estudios se deben realizar en todo proyecto. En estos se identifican los recursos disponibles y las demandas por satisfacer, se determina el programa de necesidades y se define y coordina la realización de los estudios básicos necesarios. Los*



MUNICIPALIDAD DE OROTINA
AUDITORÍA INTERNA

Telefax 2428-3330

Info.auditoria@munirotina.go.cr



Además de fiscalizadores somos sus asesores

estudios preliminares incluyen, además, la recopilación y análisis de la información disponible, de las condiciones establecidas por los reglamentos y normas vigentes y las consultas ante las instituciones del Estado vinculadas con el proyecto. Los estudios preliminares no constituyen un compromiso de organización de espacios o diseño.

Artículo 17.- Proyectos: *Un proyecto es el resultado del conjunto de servicios que presta el profesional o empresa consultora para llevar a cabo todas las fases de una obra, desde su concepción hasta la etapa final. Se trata de un proceso integral que implica una continuidad tanto en el planeamiento y diseño como en el de ejecución, desarrollado en sus etapas por uno o varios consultores, según la complejidad del proyecto o lo establecido en los términos contractuales.*

El proyecto se divide en dos fases: La primera fase corresponde a la elaboración de planos y documentos, con los siguientes servicios:

- a) Anteproyecto.*
- b) Planos de construcción y especificaciones.*
- c) Presupuesto.*
- ch) Programación de obra.*
- d) Asesoría para licitación y adjudicación.*

En esta fase, los servicios a) y b) son obligatorios para la ejecución del proyecto; en tanto que los restantes son opcionales.

La segunda fase se refiere a la del control de ejecución, con los siguientes servicios:

- a) Supervisión.*
- b) Inspección.*
- c) Dirección técnica.*
- d) Administración.*

En esta fase, cuando no existe profesional responsable de la obra el servicio g) es obligatorio o, en sustitución de éste, el servicio h).

a) Anteproyecto: *Es la propuesta espacial, técnica y funcional, que define el carácter e identidad de un proyecto. Debe cumplir con las necesidades establecidas y con las regulaciones y reglamentos vigentes; además incluye una estimación del costo del proyecto. Su representación se hará mediante los elementos gráficos e iconográficos necesarios para*



Además de fiscalizadores somos sus asesores

expresar claramente los aspectos conceptuales técnico-funcionales del proyecto.

b) Planos de construcción y especificaciones: *Se entiende por planos de construcción el conjunto de elementos gráficos y escritos que definen con claridad el carácter y la finalidad de una obra, y que permiten construirla bajo la dirección de un profesional responsable. De acuerdo con la índole de cada proyecto, estos planos deben comprender los aspectos de distribución, de estructuración e instalaciones, respaldadas por sus respectivos cálculos. Las especificaciones técnicas deberán formar parte de los planos de construcción ya sea dentro del juego de planos o como un documento suscrito adjunto.*

c) Presupuesto: *Se entiende por presupuesto el trabajo detallado de cálculo que el profesional realiza para determinar el valor de una obra al precio de mercado. Dicho cálculo debe incluir el desglose de las diferentes unidades de obra y sus correspondientes costos directos (materiales, mano de obra, cargas sociales, subcontratos, etc.), así como los indirectos (administrativos, legales, financieros, etc.).*

ch) Programación de obra: *Se entiende por programación de obra la determinación de los tiempos de realización de las actividades que comprende el proyecto, a fin de poder anticipar la duración total de su proceso de ejecución.*

La programación debe involucrar lo siguiente: desglose de actividades del proyecto, determinación de los datos de rendimientos, recursos y tiempos para cada una de las actividades, ordenamiento de las actividades con una secuencia lógica, mediante el uso de alguno de los métodos de programación modernos, determinación de la ruta crítica, determinación de los tiempos tempranos, tardíos y holguras de cada una de las actividades, elaboración de un diagrama de barras en el que se muestren los tiempos de inicio y finalización de las actividades, así como flujo de caja o desembolsos a través del tiempo.

d) Asesoría para licitación y adjudicación: *Se entiende por asesoría para licitación y adjudicación, aquel servicio que el profesional presta a un cliente con el objeto de recomendar la modalidad o procedimiento para la selección del contratista y las condiciones de contratación de la obra. Cuando el procedimiento de contratación se hace mediante licitación, el servicio se suministra en dos etapas. Primero se da la asesoría con todo el proceso de licitación; preparación de los documentos necesarios para la publicación del cartel; invitación a los contratistas; evacuación de*



Además de fiscalizadores somos sus asesores

consultas y recibo formal de ofertas. En una segunda etapa se efectúa el análisis y estudio de las ofertas recibidas y se hacen las recomendaciones para la adjudicación.

e) Supervisión: *Es el servicio que suministran uno o varios profesionales diseñadores de una obra, durante la etapa de construcción, cuando la inspección está a cargo de otro profesional. Lo anterior tiene por objeto verificar y garantizar que se conserve el criterio y la concepción original del proyecto, al adaptarlo a las diversas circunstancias que se presentan durante el proceso de ejecución de la obra. La labor de supervisión se realiza en comunicación directa con el inspector, y no con el constructor, y es un servicio continuo que debe darse durante todo el proceso de construcción.*

f) Inspección: *Se entiende por inspección la vigilancia o atención que el profesional o grupo de profesionales suministra durante el proceso de ejecución de una obra, con el fin de que ésta se realice de conformidad con las mejores normas de trabajo, los planos de construcción, las especificaciones técnicas y demás documentos que forman parte del contrato. Si bien el profesional que realiza la inspección asume la responsabilidad que le corresponde en virtud de la tarea encomendada por el cliente, su actuación no libera al constructor de su responsabilidad contractual. El servicio de inspección se presta mediante visitas periódicas a la obra por parte del profesional. No implica una permanencia constante o residencia profesional. En aquellos casos que el cliente solicite un profesional residente para realizar labores de inspección, el servicio debe ser objeto de una contratación especial, e independiente al honorario profesional indicado en el arancel.*

g) Dirección técnica: *Se entiende por dirección técnica de una obra aquel servicio de consultoría que incluya la inspección, la programación y el control de esa obra. Mediante este servicio, el director se convierte en el profesional responsable de la obra.*

h) Administración: *La administración de la obra es un servicio profesional de consultoría, en el cual el profesional es el representante, por excelencia, de los intereses del cliente. El administrador tiene bajo su responsabilidad que la obra se realice de conformidad con los planos de construcción, las especificaciones técnicas y los reglamentos, mediante el servicio de inspección.*



MUNICIPALIDAD DE OROTINA
AUDITORÍA INTERNA

Telefax 2428-3330

Info.auditoria@municipiorotina.go.cr



Además de fiscalizadores somos sus asesores

Además, organiza y programa el avance de la obra en todas sus etapas, elabora los presupuestos y la necesidad de caja durante el proceso de construcción y administra los recursos financieros por medio del establecimiento de sistemas de contabilidad, controles e informes, que garanticen al cliente un adecuado uso de los recursos económicos.

Es entendido que en todo este proceso de administración, el profesional presta un servicio de consultoría sin un giro comercial, dentro de la industria de la construcción, que permita ventajas económicas al consultor mayores que los honorarios profesionales correspondientes a la prestación de este servicio. Todos los ahorros, descuentos y beneficios obtenidos por el administrador, serán patrimonio exclusivo del cliente.

- b) Insuficiencia del recurso humano necesario para el desarrollo de obra pública, por cuanto a nivel institucional se cuenta únicamente con un ingeniero sobre cuyas espaldas recaen todas las funciones a cargo de la Dirección, dentro de las cuales se incluye la ejecución de proyectos.

Las inobservancias indicadas además de la carencia de bases para un adecuado proceso de rendición de cuentas por parte de la Municipalidad de Orotina repercuten directamente en la omisión de las responsabilidades que con carácter obligatorio les establece el Reglamento para la Contratación de Servicios de Consultoría en Ingeniería y Arquitectura a los agremiados al Colegio de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica.

2.3 Ausencia de elaboración de planos con sus correspondientes presupuestos específicos por parte de la Municipalidad de Orotina para sus proyectos y ausencia de registro de los mismos ante el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica, con la consecuente ausencia del uso de cuaderno de Bitácora.

El Director de Ejercicio Profesional del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica en su oficio DEP-076-2016, fechado el 25 de abril de 2016, dirigido a esta Auditoría Interna indica lo siguiente:

“...la normativa vigente, que establece que todo proyecto de construcción se debe registrar previamente ante este Colegio Federado, antes de ser tramitado en las entidades públicas encargadas de la revisión del proyecto, al respeto señala los artículos 53, 54, 57 incisos a) y b), de la Ley Orgánica:

“Artículo 53.- Todo contrato de servicio profesional, en los extremos que se refieren exclusivamente a la prestación del servicio y su



MUNICIPALIDAD DE OROTINA
AUDITORÍA INTERNA

Telefax 2428-3330

Info.auditoria@munirotina.go.cr



Además de fiscalizadores somos sus asesores

remuneración, deberá hacerse constar en las fórmulas que al efecto expedirá el Colegio Federado, e inscribirse en los registros del mismo. En caso de incumplimiento del cliente, el Colegio Federado tiene personería para exigir judicialmente, a través del Director Ejecutivo, su cumplimiento en nombre del profesional afectado, a menos que el profesional notifique al Colegio Federado su deseo de exigir tal cumplimiento por sí mismo.”

“Artículo 54.- Todo plano de construcción o de urbanización deberá llevar el sello del Colegio Federado y la firma del Director Ejecutivo o de la persona en quien delegue esa función la Junta Directiva General, para que pueda ser tramitado por las oficinas públicas encargadas de autorizar esas obras. El Colegio Federado no sellará esos planos si no se ha cumplido previamente el requisito de inscripción del contrato de servicio profesional y si no lleva adherido el timbre de construcción correspondiente. Todos los planos deberán presentarse firmados y acompañados del número de registro del profesional responsable.”

“Artículo 57.- El Timbre de Construcción se registrará por las siguientes disposiciones:

a) Todo plano de construcción o de urbanización que se presente para la aprobación de las autoridades competentes, llevará un Timbre de Construcción por el valor correspondiente. Se exceptúan del pago de este Timbre los planos de construcción especializada que hagan ingenieros miembros de otros Colegios Profesionales no amparados al Colegio Federado, para lo cual están facultados por sus respectivas leyes orgánicas.

b) Ninguna oficina estatal, municipalidad o institución autónoma admitirá dichos planos si no llevan el sello del Colegio Federado y el timbre correspondiente adherido. (...)”

Asimismo, el artículo 2 del Reglamento Especial de Cuaderno de Bitácoras en obras señala:

Artículo 2.- Es obligatorio el uso del Cuaderno de Bitácora de Obras para todos los miembros incorporados del Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica, que tengan participación en una construcción. La obligación indicada es tanto para construcciones de índole pública o privada.



MUNICIPALIDAD DE OROTINA
AUDITORÍA INTERNA

Telefax 2428-3330

Info.auditoria@munirotina.go.cr



Además de fiscalizadores somos sus asesores

Por su parte, la Procuraduría General de la República, mediante el dictamen C-252-2004, tuvo la oportunidad de referirse a la obligación de cumplir con las normas relativas al cumplimiento de los registros de la responsabilidad e inscripción de planos, que las leyes y Reglamentos del Colegio Federado establecen:

“Ahora bien, lo dicho no es óbice para sostener que el profesional o la empresa adjudicataria está en la obligación de cumplir lo dispuesto en los numerales 53 y 54 de la ley orgánica del colegio de arquitectos. Lo señalado en dichos numerales se mantiene como obligación a cargo del arquitecto o la empresa constructora, independientemente de la forma de contratación. En este sentido, el profesional responsable siempre deberá hacer constar los extremos referentes a la prestación del servicio y su remuneración en los términos en que lo prescribe el artículo 53 citado pues, además, los planos constructivos que elabore deberán obligatoriamente contar con el sello del colegio federado, tal y como lo dispone el artículo 54, aunque se trate de la construcción de un edificio público o propiedad de un ente público, para lo cual esté debería haber cumplido, entre otras cosas, con lo señalado en el artículo 53.”(El destacado no es propio del original)

En ese mismo sentido, la División de Desarrollo Institucional de la Contraloría General de la República, mediante el oficio N° DI-AA-10395 del 5 abril de 2002, señaló lo siguiente:

“Nos permitimos recordar que los edificios estatales están exentos del pago del timbre de construcción como lo establece el artículo 57 c) de la Ley Orgánica del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA). Sin embargo, el trámite ante dicho Colegio debe realizarse como se exige en el inciso b) de ese mismo artículo y también, para cumplir con lo dispuesto en el artículo 54 de la citada Ley Orgánica del CFIA.” (El destacado no es del original)

A su vez, el artículo 11.11 del Reglamento de Construcciones, publicado en La Gaceta No. 56, Alcance 17 del 22 de marzo de 1983, señala que:

“Para efectos de control por parte de las entidades públicas, deber permanecer en el sitio de la obra un juego completo de planos, aprobado por las oficinas respectivas y los documentos adicionales que este Reglamento establece para cada tipo de construcción...”



MUNICIPALIDAD DE OROTINA
AUDITORÍA INTERNA

Telefax 2428-3330

Info.auditoria@muniorotina.go.cr



Además de fiscalizadores somos sus asesores

Estarán igualmente asequibles la fórmula de control de visitas de inspección suministrada por el Municipio y el libro de bitácora oficial del Colegio Federado.” (El destacado no es del original).

Por otra parte, respecto a la consulta sobre la obligatoriedad de contratación, por parte de las instituciones del Estado, de agremiados de este Colegio Profesional para realizar trabajos en la rama de la Ingeniería y de la Arquitectura, es claro que es obligatorio registrar los proyectos de infraestructura y para hacerlo deben ser miembros de este Colegio Profesional. En ese sentido la Ley Orgánica del Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos, en su artículo 12 establece:

“Todas las obras o servicios de ingeniería o de arquitectura, de carácter público o privado, deberán ser proyectadas, calculadas, supervisadas, dirigidas y en general realizadas en todas sus etapas bajo la responsabilidad de miembros activos del Colegio Federado de acuerdo a esta ley. Cada uno de los miembros activos* estará legalmente autorizado a ejercer sus actividades profesionales contempladas en este artículo, con estricto apego al Código de Ética Profesional y demás reglamentos del Código Federado. (La palabra “activo” fue declarada inconstitucional por Voto 5133-02 de la Sala Constitucional)”*

Con base en lo antes expuesto, no queda la menor duda que la Administración Pública tiene la obligación de velar por el cumplimiento con las normas relativas al cumplimiento de los registros de la responsabilidad profesional, inscripción y sellado de planos de construcción previo al inicio de las obras, así como del uso del Cuaderno de Bitácora que las Leyes y Reglamentos del Colegio Federado exigen. Así mismo, también es claro que para desarrollar servicios en el área de la ingeniería y de la arquitectura estos deben ser ejecutados por un miembro de este Colegio Federado. Nótese que las normas y jurisprudencia administrativa citada, no hacen distinción al respecto en cuanto a la posibilidad que tenga el Estado y sus instituciones, para omitir dichas disposiciones.

Finalmente, se hace referencia al artículo 20 del Reglamento Especial de Cuaderno de bitácora, el cual hace referencia a los planos finales o “As built”:

Artículo 20.- Las anotaciones del Cuaderno de Bitácora deberán concluir con las siguientes indicaciones:

- a) Fecha de conclusión.*
- b) Constancia de habersele entregado al propietario un juego de planos conteniendo todos los cambios efectuados durante la construcción, de*



MUNICIPALIDAD DE OROTINA
AUDITORÍA INTERNA

Telefax 2428-3330

Info.auditoria@munirotina.go.cr



Además de fiscalizadores somos sus asesores

tal forma que los mismos reflejen el estado final de la obra. Los costos correrán por cuenta del propietario.

c) Deberá dar constancia del correcto funcionamiento de todos los equipos y sistemas electromecánicos, que forman parte de la obra.

d) Área o características principales de la construcción y su costo final.

e) Que la bitácora tenga un cierre final, que la misma se firme por el dueño aceptando la obra y por él o los profesionales.

Se hace la aclaración de que el artículo supra citado establece acciones a llevar a cabo al momento de la entrega final de un proyecto. Se debe tener presente que en todo proceso constructivo se dan pequeñas modificaciones a lo largo de la ejecución del proyecto que deben quedar debidamente plasmadas en los planos finales. Pero esto, bajo ninguna circunstancia, debe entenderse como que la normativa de este Colegio Profesional permita la ejecución de una obra de infraestructura sin contar con planos constructivos debidamente registrados de previo al inicio de construcción de la misma. En ese sentido el artículo 5 Bis del Reglamento Especial de Cuaderno de Bitácora y el artículo 7, inciso b) del Reglamento Especial para el Miembro Responsable de Empresas Constructoras establecen la obligatoriedad de haber concluido con todos los trámites correspondientes antes de iniciar las obras de los proyectos:

“Artículo 5-Bis. - Antes de iniciarse cualquier construcción, el profesional responsable deberá dejar una razón de apertura en el Cuaderno de Bitácora, indicando expresamente la fecha en que da inicio y dejando constancia de que se han cumplido con todos los requisitos legales para iniciar la construcción. 25 de abril de 2016 DEP-076-2016

Esta razón de apertura también deberá ser firmada por todos aquellos profesionales del C.F.I.A, que hayan sido reportados como profesionales responsables, en las respectivas áreas de ejercicio profesional. El incumplimiento de esta obligación se considerará una violación de las obligaciones contenidas en el artículo 3 del Código de Ética Profesional del C.F.I.A.”

“Artículo 7.- Todos los profesionales que acepten formar parte de una empresa constructora deberán cumplir con las siguientes obligaciones: (...)

b) Velar porque todos los permisos y trámites que exige la ley sean obtenidos con anticipación al inicio de la obra.



Además de fiscalizadores somos sus asesores

No obstante en los expedientes de los proyectos seleccionados no se evidencia por parte de la Municipalidad de Orotina la práctica de elaboración de los planos constructivos, con sus correspondientes presupuestos específicos, ni el uso de cuaderno de bitácora, situación que posiblemente obedece a factores como la ausencia de recurso humano suficiente y competente en la Dirección de Desarrollo y Control Urbano y al paradigma en función del cual se han venido ejecutando históricamente en la Municipalidad de Orotina los proyectos de obra pública

Lo anterior genera además una exposición por parte de los profesionales en ingeniería y arquitectura con que cuenta la institución en sus planillas, como para aquellos contratados externamente para la ejecución de proyectos de obra a las sanciones por incumplimiento de la normativa del CFIA, pérdida de posibilidades de control, insuficiencia de seguridad jurídica en función de la cual la municipalidad pueda garantizar razonablemente el equilibrio financiero en la ejecución de sus proyectos, por cuanto la carencia de planos repercute en el proceso de presupuestación y estimación del negocio, como medio para garantizar que el costo de un proyecto no es ruinoso para el adjudicatario o en su defecto que el precio ofrecido no es excesivo para la administración, sin dejar de lado la capacidad de la institución para exigir resultados al adjudicatario.

2.4 Modificaciones a los elementos contractuales convenidos sin que se consignen los estudios técnicos tendientes a garantizar el equilibrio financiero entre lo dejado de hacer y lo sustituido:

Desde una perspectiva lógica y técnica orientada a la protección del patrimonio público contra el despilfarro o el uso indebido, toda decisión tendiente a modificar las condiciones en que se pactó un contrato de obra pública, deberían de estar precedidas y respaldadas en estudios técnicos que otorguen una garantía razonable de que los elementos sustituidos guardan una debida relación en cuanto al costo de los mismos.

No obstante lo anterior, existen contratos de obra pública en los que se realizan modificaciones en que las condiciones descritas no se cumplen, ejemplos de ello son:

➤ Contratación por obra total para desarrollar el proyecto de arborización 2014LA-000011-01.

El 11 de junio del 2015 mediante el oficio DGIT-RP-0096-2015 (folio 0089 del expediente de proveeduría), la Dirección General de Ingeniería de Tránsito otorga el visto bueno del proyecto y solicita la realización de algunas correcciones, en razón de lo cual con fecha 04 de mayo de 2015, el Arq. Jean



Además de fiscalizadores somos sus asesores

Carlo Alpízar Herra emite el oficio MO-CDU-124-2015 Bis dirigido al señor Proveedor Municipal, el cual indica lo siguiente:

Solicito su intervención para la modificación unilateral según el Art. 200 del RLCA referente a la Licitación Abreviada No. 2014LA-000011-01 "CONTRATACIÓN POR OBRA TOTAL PARA DESARROLLAR EL PROYECTO DE ARBOLIZACIÓN" ya que por recomendación en reunión el día 20 de marzo del presente año, entre el Ing. Marlon Sánchez González encargado de la construcción, con la Ing. Tatiana Arroyo Vázquez, encargada regional de Ingeniería de Tránsito, y posterior en otra reunión de mi persona con el Ing. Sánchez González, se solicita las siguientes modificaciones al proyecto.

- 1. Incluir demarcación del cordón y caño en color amarillo, en ambos extremos de la vía para cada dirección vehicular.*
- 2. Demarcación horizontal en amarillo en cada una de las esquinas, como lo estipula la Ley de Tránsito por vías públicas y seguridad vial, N°9078.*
- 3. Incluir demarcación en color amarillo y en doble raya amarilla, en el centro de la calle sur del parque José Martí y la demarcación de los pasos peatonales, frente municipalidad, costado este del Banco Nacional, el de la esquina noreste del INA y la esquina sureste del parque.*
- 4. El carril en cada sentido de vía no debe ser menor a 5,50 mts.*
- 5. En cada lado donde se construyan ambas islas separadoras de flujo, debe existir un ancho de 2.0 mts entre las mismas.*
- 6. Se debe dejar como mínimo 5.0 mts libres al inicio de cada isla separadora de flujo con respecto a la intersección, como se muestra en plano*
- 7. Para los puntos 1, 2 y 3 no contemplados en el contrato, solicito tomar del presupuesto para mantenimiento, $\$3.296.229^{\circ}$, para poder desarrollarlos. Dejando el restante ($\$2.784.253^{\circ}$) para los dos meses de mantenimiento posterior a la conclusión del proyecto.*
- 8. También solicito sustituir las pérgolas del diseño original que dividen las islas, por otro mobiliario urbano más artístico, como esculturas que puedan embellecer aún más el recorrido del boulevard, ya que las pérgolas, al reducir el espacio entre islas, pierde el objetivo inicial de estas.*



MUNICIPALIDAD DE OROTINA
AUDITORÍA INTERNA

Telefax 2428-3330

Info.auditoria@munirotina.go.cr



Además de fiscalizadores somos sus asesores

Puedo manifestar que dicho tema fue imprevisible para mi persona, ya que no fui el encargado del diseño inicial del proyecto, para poder solicitar la asesoría de ingeniería de tránsito y poder desarrollarlo de la mejor manera en la decisión inicial, todo lo anterior con la responsabilidad de velar por el interés público y por supuesto por el fin público final.

No obstante lo anterior, en el expediente no se evidencia la realización de estudio técnico alguno que garantice razonablemente que el costo de las actividades incluidas se equipara al costo de las actividades excluidas.

➤ **Construcción de un Centro de Comidas, Salón de Eventos, cambio de piso cerámico y construcción de cancha multiuso 2014LA-000023-01.**

En el análisis de este proyecto se establece lo siguiente:

- En el apartado puertas, folio 13 Bis del expediente de proveeduría se hace referencia a un total de 10 puertas, no obstante, se logran ubicar tan solo 5 de ellas, sobre lo cual se consulta al Arq. Jean Carlo Alpízar Herra, quien nos indica que las puertas faltantes fueron sustituidas por otras actividades.
- En el apartado pisos, folio 13 del expediente de proveeduría se indica que: “...cada local llevará un drenaje de piso con su respectiva rejilla, en tubería de 2” PVC conectada al sistema de aguas servidas”.
- En el folio 15 del expediente de proveeduría, en el apartado “Postes”, se indica que: “Se deberán de colocar 18 postes para malla perimetral a 6m de altura de 4” x 4” x 3.17 mm. Se deberán chorrear los pedestales de 25x25x30 sobre NPT por encima del pedestal irá una placa de anclaje de 25x25x3/16”, no obstante lo anterior en la visita al proyecto no se ubica la colocación de dichos postes.

Sobre este particular es importante indicar que en el expediente no existe evidencia de autorización de modificación alguna con respecto a las condicionantes mencionadas, así como tampoco se detalla cuáles fueron las otras actividades que se realizaron, tampoco existe estudio alguno que permita establecer la razonabilidad entre el costo de lo excluido en relación con lo incluido.

➤ **Contratación por obra total para la colocación de 750 metros lineales de tubería y colocación de hidrantes 2014LA-000013-01.**

En el folio 166 del expediente de Proveeduría se consigna el oficio MO-DCU-132-2015 que el Arq. Jean Carlo Alpízar Herra dirige a la Proveeduría Municipal, indicando lo siguiente:



MUNICIPALIDAD DE OROTINA
AUDITORÍA INTERNA

Telefax 2428-3330

Info.auditoria@munirotina.go.cr



Además de fiscalizadores somos sus asesores

*“Solicito su intervención para la modificación unilateral, según el Art. 200 del RLCA, referente a la Licitación Abreviada No. 2014LA-000013-01 **“Contratación por obra total para la colocación de 750 metros lineales de tubería y colocación de hidrantes”**, en calle Piedra Azul, por decisión del arquitecto a cargo de la obra en ese momento de ubicar la tubería de 3 pulgadas de diámetro, por uno de los costados de la calle (para proteger la calzada en futuros daños de la tubería o bien cuando clientes soliciten previstas) reduciendo el gasto de material a colocar, sobrando 150 metros cúbicos de lastre o grava fina, equivalentes a ₡3,900.000.00, se expone modificar para solucionar y dar por concluido dicho proyecto lo siguiente:*

En este mismo trabajo se realizaron 24 zanjas para las previstas colocadas en el proyecto, afectando la calle, por lo tanto se solicitó a la empresa, colocar una capa de asfalto para mejorar la calzada, lo cual se hará en la siguiente manera:

- 1. Corte para rectificar el tratamiento existente en las zanjas.*
- 2. Conformar el material de sub base que tiene cada zanja.*
- 3. Compactar nuevamente la sub base.*
- 4. Realizar la imprimación con emulsión asfáltica en las zanjas.*
- 5. Colocar la nueva capa asfáltica.*
- 6. Compactar la capa.*

El costo de reparar las 24 zanjas previstas es de ₡1.100.000.00 (un millón cien mil colones exactos), quedando pendiente ₡2.800.000.00, los cuales se utilizarán para extender la tubería 93.33 metros sobre el trayecto, con las mismas características de colocación y diámetro, para no producir una disminución en la presión del agua, (recomendación del Cuerpo de Bomberos).

De esta forma con la extensión de la tubería de 93.33 metros lineales sobre el trayecto, se beneficia el interés público. Puedo manifestar que dicho tema fue imprevisible ya que no tuve la supervisión de dicha obra, retomándolo en etapa última con la responsabilidad de velar por el interés público y por supuesto por el interés público final.

Asimismo en este nuevo trayecto, cabe destacar, que no se colocarán hidrantes, ya que la tubería no cumpliría según lo indica el Artículo 6 del reglamento a la Ley de Hidrantes del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica”.



MUNICIPALIDAD DE OROTINA
AUDITORÍA INTERNA

Telefax 2428-3330

Info.auditoria@munirotina.go.cr



Además de fiscalizadores somos sus asesores

No obstante lo anterior, en el expediente no existe evidencia de esta situación, así como tampoco se detalla cuáles fueron las otras actividades que se realizaron, así como tampoco existe estudio alguno que permita establecer la razonabilidad entre el costo de lo excluido en relación con lo incluido.

➤ **Contratación por obra total para la colocación de 1700 ml de tubería y colocación de hidrantes en Calle los Meza 2014LA-000016-01.**

En los folios 146 y 147 del expediente de proveeduría, se consigna un documento denominado Modificación Unilateral a la Licitación 2014LA-000016-0, en cuyo por tanto se establece:

(...)

Por decisión del arquitecto a cargo de la obra en ese momento de ubicar la tubería de 3 pulgadas de diámetro por uno de los costados de la calle (para proteger la calzada en futuros daños de las tuberías o bien cuando clientes soliciten previstas), reduciendo el gasto de material a colocar, sobrando 550 metros cúbicos de lastre o grava fina, equivalente a ₡14.300.000.00, de los cuales se extendió la tubería en 200 metros equivalentes a ₡6.000.000.00 quedando como saldo ₡8.300.000.00 al momento en que el nuevo Director de Desarrollo y Control Urbano retoma el proyecto, donde propone una modificación, para solucionar y dar por concluido dicho proyecto.

Continuar con la extensión de 276.66 metros lineales de la tubería (equivalente al monto pendiente) con las mismas características de colocación y de diámetro, para no producir una disminución en la presión del agua, (recomendación dada por el cuerpo de bomberos).

(...)

Sobre este particular se establece que ni en el expediente de proveeduría (147 folios), ni en el que al respecto lleva la Dirección de Desarrollo y Control Urbano (132 folios) existe estudio alguno que permita establecer la razonabilidad entre el costo de lo excluido en relación con lo incluido.

Lo indicado, por no haberse considerado ello por parte de quienes han estado al frente de la Dirección de Desarrollo y Control Urbano, como una práctica necesaria, en detrimento de un debido proceso de rendición de cuentas que garantice que con las modificaciones que se realizan, no se está causando daño a la Hacienda Pública.



Además de fiscalizadores somos sus asesores

2.5 Existencia de debilidades en los procesos de supervisión que generan el incumplimiento de especificaciones contractuales pactadas en los contratos de obra pública.

En los contratos que se originan de un proceso de contratación generalmente se incluyen algunas condicionantes a cumplir por parte del adjudicatario, por cuyo cumplimiento debe de velar el órgano supervisor del contrato.

No obstante lo anterior en los proyectos revisados se encuentra casos en los cuales no se cumple con los compromisos adquiridos por el contratante, ni se motiva en el expediente las razones de dichos incumplimientos, algunos ejemplos de ello son:

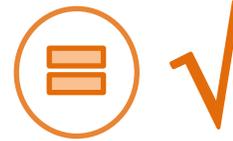
Proceso contractual	Condicionante incumplida
2014LA-000011-01 Proyecto de arborización	Incumplimiento del último párrafo de la cláusula novena del contrato (folio 73), en el cual se establece que el oferente que resulte adjudicatario deberá presentar planos constructivos que incluya el plano eléctrico mismo que deberá ser tramitado ante el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, de acuerdo al artículo 12 de la Ley Orgánica del CFIA. No obstante no se evidencia que los planos hayan sido elaborados y presentados ante el Colegio.
	De igual forma se establece en la cláusula novena que el oferente adjudicado deberá obtener el visto buen del proyecto por Ingeniería de tránsito del MOPT, pese a ello el visto bueno fue tramitado por la Municipalidad de Orotina.
2015LA-000003-01 Mejoras en las instalaciones deportivas existentes (salón multiuso del INVU); así como la construcción de las obras...	En las obligaciones del contratista (folio 142 del expediente de proveeduría) se establece que el contratista mantendrá la bitácora debidamente autorizada en el sitio de la obra y bajo su custodia inmediata, en la que se anotarán las instrucciones que se den por parte del fiscalizador, sobre la ejecución de las obras.
	En el folio 145 del expediente se establece la presentación de referencias y muestras, indicándose textualmente que es obligación del contratista presentar catálogos, muestras y cualquier tipo de información que el fiscalizador requiera sobre materiales, accesorios y aún elementos de trabajo que propongan usar, para que sean aprobados antes de ser adquiridos, sobre lo cual no se evidencia que se haya solicitado o presentado muestra alguna.
	En el mismo folio 145 se establece que al concluir la obra y antes de proceder a la recepción final, el contratista deberá entregar a la inspección un juego de planos completos, en original, en los que indicará las variaciones y modificaciones realizadas a las instalaciones descritas en los planos originales (inexistentes), consideración que no se visualiza en el expediente que se nos proporcionó, que haya sido cumplida.
2014LA-000023-01 Construcción de un centro de comidas, Salón de	En la página 5 del cartel, folio 14 del expediente de proveeduría se establece que el contratista deberá suministrar el manual de uso del sistema de gas LPG. El ingeniero a cargo del proyecto de la empresa contratada deberá dejar constancia en bitácora del adecuado funcionamiento del sistema. De lo anterior no hay constancia de cumplimiento



MUNICIPALIDAD DE OROTINA
AUDITORÍA INTERNA

Telefax 2428-3330

Info.auditoria@munirotina.go.cr



Además de fiscalizadores somos sus asesores

<p>Eventos, cambio de piso cerámico y construcción de cancha multiuso</p>	<p>en el expediente.</p> <p>En la página 6 del cartel, folio 15 del expediente de tesorería se establece en el punto “Postes”, que se deberán colocar 18 postes para malla perimetral de 6m de altura de 4” x 4” x 3.17 mm, se deberán chorrear los pedestales de 25x25x30 sobre NPT por encima del pedestal irá una placa de anclaje de 25x25x3/16, no obstante no se aprecia en la obra la colocación de los postes.</p> <p>En la misma página y folio en el ítem correspondiente a “Malla perimetral”, indica que se colocarán 130 metros lineales de malla de 2” a 6m de altura con sus respectivos clavos de acero como tensores que irá sujeta a los postes. Sobre este punto si bien existe una malla, las características de esta no son congruentes con lo establecido.</p> <p>En la página 3 del cartel en lo correspondiente a “Pisos”, se indica que cada local deberá de llevar un drenaje de piso con su respectiva rejilla en tubería de 2” PVC conectada al sistema de aguas servidas. Sobre este particular no se evidencia</p>
<p>2014LA-000013-01 Contratación por obra total para la colocación de 750 metro lineales de tubería y colocación de hidrantes</p>	<p>En el folio 3 del expediente de proveeduría en el apartado material de relleno se establece que: <i>“Para la compra de los hidrantes el oferente deberá contar con un visto bueno (mediante oficio) por parte del cuerpo de bomberos del cantón”</i>.</p> <p>Lo mismo sucede con la 2014LA-000016-01 <i>“Contratación por obra total para la colocación de 1700 metros lineales de tubería y colocación de Hidrantes en Calle los Meza”</i> y la contratación 2014CD-000098-01 <i>“Contratación por obra total para la colocación de 200 metros lineales de tubería y colocación de hidrantes en calle el colegio”</i> (folio 11 de los expedientes de proveeduría de ambas contrataciones), no obstante en el expediente no se evidencia la obtención del referido visto bueno.</p>
<p>2015LA-000009-01 Remodelación y Ampliación del Antiguo Archivo Municipal</p>	<p>En el punto relacionado con las características de las puertas, según se puede apreciar en el folio 31 del expediente de proveeduría se indica que las puertas contarán con un sistema brazo para empuje de cierre, del cual no se logró evidenciar su existencia.</p> <p>En el folio 32 del expediente de proveeduría se hace referencia a la construcción de una acera desde la entrada hasta las nuevas oficinas con una anchura de 1.5 metros, no obstante el ancho de la acera construida es de 1.20 metros.</p> <p>En la página 12 del Cartel, se establece en relación con los “CIELOS” que <i>“El contratista deberá presentar para la aprobación de los inspectores muestra del producto antes de su compra. Si el producto es de fabricación en el sitio, el Contratista efectuará muestras terminadas de cuatro metros cuadrados para aprobación del inspector. De lo anterior no hay evidencia de presentación de las muestras en referencia.</i></p> <p>En el mismo sentido y en la misma página en relación también al “CIELO”, se hace referencia a que <i>“Todos los cielos deben cumplir con las pruebas de calidad estipuladas en los certificados de garantía del fabricante estipulados para cada tipo y clasificación de cielo”</i>. De lo anterior no existe evidencia de que se hayan realizado las pruebas respectivas.</p> <p>En lo referente al apartado “8 PINTURA”, en la página 14 del cartel se indica:</p> <p>REFERENCIAS Y MUESTRAS</p>



Además de fiscalizadores somos sus asesores

	<p><i>El contratista tendrá como referencia la pintura SUR o superior y deberá presentar para aprobación de los inspectores, catálogos, así como cartillas de colores para que los inspectores elijan los colores a utilizar.</i></p> <p>PRUEBAS</p> <p><i>Todas las pinturas deben cumplir con las pruebas de calidad estipuladas en los certificados de garantía del fabricante aplicables para cada tipo y clasificación de pintura, tales como resistencia a la abrasión, humedad, álcalis, grasas, aceites, etc.</i></p> <p>No obstante lo anterior en el expediente no existe documento alguno que evidencie la presentación de las referencias y muestras como tampoco la realización de pruebas.</p>
--	---

Como causas de estos incumplimientos, además de la carencia de personal Técnico en la Dirección de Desarrollo y Control Urbano, podemos señalar:

- La carencia a nivel institucional de una metodología de supervisión en la cual se evidencie a través de métodos como lo pueden ser “listas de chequeo” que lo contratado coincide con lo recibido, además de que en aquellos casos en que por las circunstancias propias de la obra se requiera hacer algún tipo de modificación la misma quede debidamente documentada.
- Pareciera que para documentar la decisión inicial de un proyecto que a su vez se constituye en la base esencial del pliego de condiciones y contrato de obra, se está utilizando un documento machote en el cual se consignan especificaciones técnicas que no necesariamente corresponden a los proyectos de que se trate.

Todo lo anterior en perjuicio de una garantía razonable en el debido uso de los recursos públicos y la consecuente garantía de protección de los mismos contra pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.

2.6 La institución no cuenta con el reglamento al que hace referencia el artículo 32 de la Ley de contratación Administrativa, además de la no participación por parte de los especialistas en derecho de la institución en la elaboración de los contratos resultantes de los procesos de contratación de obra pública.

El artículo 32 de la Ley de Contratación administrativa en lo que interesa indica lo siguiente:

Artículo 32.-“...Solo se formalizarán, en escritura pública, las contrataciones administrativas inscribibles en el Registro Nacional y las que por ley tengan este requisito.



MUNICIPALIDAD DE OROTINA
AUDITORÍA INTERNA

Telefax 2428-3330

Info.auditoria@munirotina.go.cr



Además de fiscalizadores somos sus asesores

Los demás contratos administrativos se formalizarán en simple documento; a no ser que ello no sea imprescindible para el correcto entendimiento de los alcances de los derechos y las obligaciones contraídas por las partes, según se definirá reglamentariamente.

Por su parte la Contraloría General de la República en el oficio 14183 (DCA-2727 del 31 de octubre de 2016 dirigido a la Auditoría Interna de la Municipalidad de Orotina, concluye que “...se formalizarán, en escritura pública, las contrataciones administrativas inscribibles en el Registro Nacional y las que por ley tengan este requisito, se formalizarán en “simple documento” (documento privado) las demás contrataciones como lo dispone el numeral 32 de la ley en estudio “no sea imprescindible para el correcto entendimiento de los alcances de los derechos y las obligaciones contraídos por las partes, según se determinará reglamentariamente”.

En relación con el tema, en la Municipalidad de Orotina no existe el reglamento al que hace referencia el indicado artículo 32, con lo cual se carece de una debida definición al respecto, además de que en aquellos casos en que se requiere la formalización de un contrato, estos son elaborados por parte de la Proveeduría Municipal, sin que se evidencie la participación en la elaboración de los mismos del Área de Asesoría Jurídica con que cuenta la institución, con lo cual podría la institución estar incumpliendo el artículo 302 de la Ley General de la Administración pública, el cual establece que:

“Artículo 302.-

- 1. Los dictámenes y experimentos técnicos de cualquier tipo de la Administración serán encargados normalmente a los órganos o servidores públicos expertos en el ramo de que se trate, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones del Título Segundo de este libro.*
- 2. Cuando el Estado o un ente público carezca de personal idóneo que otro tenga, éste deberá facilitarlo al costo y a la inversa.*
- 3. Sólo en casos de inopia de expertos, o de gran complejidad o importancia, podrán contratarse servicios de técnicos extraños a la Administración.*
- 4. Las partes podrán presentar testigos peritos cuyas declaraciones se regirán por las reglas de la prueba testimonial, pero podrán ser interrogados en aspectos técnicos y de apreciación”.*

Como ejemplos de dichos contratos podemos mencionar:

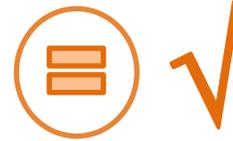


Además de fiscalizadores somos sus asesores

No. Contratación	Objeto contratado	No. Contrato	Ubicación del contrato	
			Del folio	Al folio
2014LA-000013-01	Contratación por obra total para la colocación de 750 metros lineales de tubería y colocación de hidrantes.	No. LA 0013-2014	144	150
2014LA-000016-01	Contratación por obra total para la colocación de hidrantes en Calle Los Meza	No. LA 0016-2014	110	116
2014LA-000023-01	Contratación por Obra total para la construcción de un centro de comidas, salón de eventos, cambio de piso cerámico y construcción de cancha multiuso	No. LA-000023-01	071	080

Lo anterior obedece a la carencia de procedimientos y políticas institucionales en las cuales se defina el nivel de participación del área legal en los procesos de contratación administrativa, situación que atenta contra la salvaguarda de la seguridad jurídica de la institución, puesto que las actividades institucionales como lo son la elaboración de contratos deberían de ser encargados normalmente a los órganos o servidores expertos en la materia, además de la inexistencia de un punto de control en el cual se puedan determinar oportunamente los errores que se consignan en un documento y trascienden a los documentos subsiguientes (Decisión Inicial, Pliego de condiciones, contrato) como sucedió, solo por citar un ejemplo en la Licitación Abreviada 2014CD-000098-01 denominada *“Contratación por Obra total para la colocación de 200 metros lineales de tubería y colocación de Hidrantes en la Calle el Colegio”*, en donde erróneamente se consigna la siguiente información:

- En la descripción del objeto a contratar incrusta en el folio 2 del expediente de contratación administrativa, se establece *“...colocación de 200 metros lineales de tubería”*, en tanto en el mismo documento (folio 3) en las especificaciones de la tubería se hace referencia a: *“...colocación de 1700 metros lineales de tubería de 3...”*, misma cantidad de metraje que es trasladada a la cláusula NOVENA (folio 39) del contrato elaborado por la Proveeduría Municipal.
- De igual forma en la descripción del objeto a contratar incrusta en el folio 2 del expediente de contratación administrativa, se establece que: *“...Se colocarán cinco hidrantes”*, indicándose lo mismo en el Pliego de Condiciones (folio 10) y aún y cuando el adjudicatario ofertó solo un Hidrante y la oferta se adjudicó con esa condicionante, en el contrato (folio 38), se vuelve a hacer referencia a 2 Hidrantes, sin que ninguna de las partes que intervinieron en el proceso de contratación se hayan percatado de ello.



Además de fiscalizadores somos sus asesores

2.7 Ausencia de una metodología de pago que garantice que los pagos realizados responden a avances efectivos.

En sanas prácticas de control los avances de pago deberían estar respaldados por un documento en el cual se detalle los trabajos que se están cancelando, junto con algún tipo de mecanismo de respaldo como bien puede ser un archivo fotográfico que permita visualizar las aseveraciones en función de los cuales se realiza el pago, así como en apego a una tabla de pagos previamente acordada entre el contratista y la institución.

No obstante lo anterior, a causa de la inexistencia de prácticas de control al respecto, junto con la ausencia de una metodología de manejo de obras bajo el formato de proyecto, en los pagos por concepto de avance de obra no se evidencia lo que efectivamente se está pagando, así como tampoco se evidencia la ejecución de las partes proporcionales de la obra que se están pagando, lo cual provoca la materialización de situaciones como las que se detallan a continuación:

➤ Proyecto de arborización 2014LA-000011-01

La orden de inicio de este proyecto fue girada el 17 de junio de 2015, con un plazo de ejecución de 30 días hábiles, con lo que su entrega estaba proyectada para el 22 de julio de 2015, no obstante los pagos se gestionaron a partir del 23 de junio durante un período de 5 días hábiles, con la presunta entrega de la obra el 29 de junio de 2016, según el siguiente detalle:

N° Factura	Fecha	Montos parciales pagados	Porc. Avance de Obra
22	23/06/2015	6.620.100.56	20%
23	24/06/2015	6.997.150.41	32%
24	25/06/2015	6.998.402.63	63%
25	26/06/2015	6.960.586.00	85%
26	29/06/2015	4.761.990.40	100%

Del análisis de cuadro de pagos nace la duda en relación con la razonabilidad en el avance de ejecución del proyecto, máxime si tomamos en consideración la inexistencia de un finiquito que nos de algún tipo de certeza en cuanto a la fecha de entrega de la obra. (folio 109 del expediente de proveeduría).

➤ Proyecto mejoras de las instalaciones deportivas existentes (Salón Multiuso INVU); así como la construcción de las obras de infraestructura necesarias para la canalización de aguas residuales existentes, mejoras en los taludes laterales, construcción de barandal y reconstrucción del sistema eléctrico en el INVU 2015LA-000003-01.



Además de fiscalizadores somos sus asesores

La orden de inicio para este proyecto se emite el 08 de setiembre de 2015 con un plazo de ejecución de 3 meses, por lo que la entrega del proyecto estaría para el 08 de diciembre de 2015.

El cuadro de pagos es el siguiente:

N° Factura	Fecha	Montos parciales pagados	Porc. Avance de Obra
0167	17/09/2015	6.929.960.57	14%
0166	21/09/2015	6.543.953.37	30%
0168	23/09/2015	8.973.748.15	45%
0169	25/09/2015	5.900.753.03	56%
0170	01/10/2015	6.852.584.54	70%
0171	01/10/2015	6.575.399.10	83%
0173	01/10/2015	6.993.237.43	97%

Los pagos se gestionan a partir del 17 de setiembre de 2015 y entre esta fecha y el 01/10/2016, es decir en un espacio que comprende 22 días se gestiona y tramita el pago del 97 % del valor de la obra, lo cual nos hace dudar sobre la razonabilidad en el avance de la misma, máxime si consideramos que la recepción definitiva de la obra se dio el 14 de diciembre de 2015. (Folio 204 del expediente de proveeduría).

➤ **Proyecto construcción de baterías sanitarias en el Centro Educativo Arturo Quirós Carranza 2015CD-000129-01**

No consta en el expediente la orden de inicio de la obra, no obstante la orden de compra está fechada el 14 de diciembre de 2015 y en ella se establece un plazo de entrega máximo de 30 días naturales, no obstante aún y cuando desde el 16 de febrero de 2016 se había girado el 91% del monto adjudicado, la entrega se hace efectiva hasta el 27 de junio de 2016. (Folio 037 del expediente).

➤ **Proyecto construcción de 120 m lineales de malla perimetral de 6 metros de altura al costado sur de la plaza de deportes de Marichal en Hacienda Vieja 2015CD-000132-01.**

No consta en el expediente la orden de inicio de la obra, no obstante la orden de compra está fechada el 14 de diciembre de 2015 y en ella se establece un plazo de entrega máximo de 30 días naturales.

La relación de pagos del proyecto se detalla a continuación:

N° Factura	Fecha	Montos	Porc. Avance de	Saldo
------------	-------	--------	-----------------	-------



Además de fiscalizadores somos sus asesores

		parciales pagados	Obra	
				6.600.000.00
20	21/12/2015	2.600.000.00	14%	4.000.000.00
22	07/01/2016	2.500.000.00	30%	1.500.000.00
25	27/01/2016	750.000.00	45%	750.000.00
31	04/04/2016	600.000.00	56%	150.000.00

De este proyecto llama la atención que en mes y medio se giró un 94.69% del valor de la obra (¢6.450.000.00), sin que se evidencie la razón de ello y presuntamente estando el proyecto terminado, pareciera que se tiene un pendiente del pago del 3% del valor de la obra (¢150.000.00). (Folio 39 del expediente de proveeduría).

➤ **Contratación por construcción de aceras y cunetas revestidas 2015CD-000133-01.**

No consta en el expediente la orden de inicio de la obra, no obstante la orden de compra está fechada el 14 de diciembre de 2015 y en ella se establece un plazo de entrega máximo de 30 días naturales, a pesar de eso el día 21 de diciembre, es decir 7 días después de emitida la orden de compra se tramita la totalidad del pago, lo que deja dudas sobre la razonabilidad del tiempo empleado en la ejecución de la obra. (Folio 133 del expediente de tesorería).

2.8 Carencia de prácticas de verificación del cumplimiento de los adjudicatarios de obras públicas promovidas por la Municipalidad, de sus obligaciones relacionadas con la seguridad social y pólizas de riesgos del trabajo de sus funcionarios.

Según lo establecido en los artículos 193 y 194 del Código de Trabajo, todo patrono, sea persona de Derecho Público o de Derecho Privado, está obligado a asegurar a sus trabajadores contra riesgos del trabajo, por medio del Instituto Nacional de Seguros, responsabilidad que subsiste, aun en el caso de que el trabajador esté bajo la dirección de intermediarios, de quienes el patrono se valga para la ejecución o realización de los trabajos.

El patrono que no asegure a los trabajadores, responderá ante éstos y el ente asegurador, por todas las prestaciones médico-sanitarias, de rehabilitación y en dinero, que señala el título IV del Código de Trabajo y que dicho ente asegurador haya otorgado.

Asimismo de conformidad con el artículo 3 de la Ley constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro social las coberturas del Seguro Social y el ingreso al mismo



Además de fiscalizadores somos sus asesores

son obligatorias para todos los trabajadores manuales e intelectuales que perciban sueldo o salario.

De lo anterior se desprende la conveniencia, cosa que no sucede en la Municipalidad de Orotina, de establecer para para los proyectos de obra pública cuya ejecución se realiza a través de procesos de contratación administrativa con entes externos, de al menos establecer puntos de control que le permitan verificar que estos entes externos están dando cumplimiento a sus obligaciones patronales para con sus trabajadores.

No obstante en los expedientes que respaldan los procesos de contratación administrativa analizados, quizá a causa de que la institución no se ha percatado de la necesidad y conveniencia de establecer prácticas en tal sentido, no se evidencia que la municipalidad realice tal verificación, con lo cual la institución se expone al riesgo en caso de que un funcionario a cargo de cualquiera de estas empresas en condición de intermediarios sufra un accidente y no este asegurado por su patrono, accione en contra de la Municipalidad en la búsqueda de la exigencia de los derechos laborales no reconocidos.

2.9 Inexistencia de políticas orientadas a regular la recepción, control, custodia y devolución de garantías de participación y cumplimiento.

Las garantías de participación y cumplimiento en las diversas modalidades de presentación permitidas requieren además de su registro contable de medios de control en cuanto a su recepción, devolución, custodia, monitoreo de fechas de vencimiento y necesidad de renovación, etc.

No obstante lo anterior y a falta posiblemente de concientización en torno al establecimiento de los procesos descritos, en la municipalidad de Orotina estos no existen, lo que se evidencia en el hecho de que en algunos de los expedientes documentales elaborados por la Proveduría Municipal para los procesos de contratación administrativa, sin que se logre evidenciar el medio a través del cual y por quien fueron aportados a la Proveduría Municipal se encuentran algunas Cartas de Garantía originales, comprobantes originales o copias de transferencias o comprobantes de depósito bancarios, como lo son los siguientes casos:

Expediente	Tipo de documento	Folio	Monto
2015LA-000009-01	Impresión transferencia electrónica de fondos tramitado en el Banco Nacional de Costa Rica	129	¢2.154.000.00
2015LA-000003-01	Copia depósito a cuenta corriente tramitado en el Banco Nacional	174	¢2.996.278.92
2015LA-000012-01	Certificado de Garantía original emitido por el INS	138	¢3.988.600.00
2014LA-000016-01	Certificado de Garantía original emitido por el INS	118	¢3.364.917.00
2014LA-000013-01	Certificado de Garantía original emitido por el INS	152	¢2.029.909.70



Además de fiscalizadores somos sus asesores

Lo anterior genera el riesgo de pérdida de control de las garantías, con la consecuente posibilidad de vencimiento de garantías e inutilidad de las mismas en los casos de incumplimiento contractual e inclusive devolución de ellas sin que haya sido acreditada la posibilidad de dicha devolución.

2.10 No aplicación de las cláusulas penales y ejecución de las garantías al materializarse las condicionantes establecidas para ello vía contractual.

El artículo 50 del Reglamento a la Ley de contratación Administrativa establece:

Artículo 50. —Cláusula penal. *La cláusula penal procede por ejecución tardía o prematura de las obligaciones contractuales, los supuestos y montos deberán incluirse en el respectivo cartel y le serán aplicables las disposiciones indicadas en los Artículos anteriores.*

En correlación con este artículo se establece que en algunos contratos se incluye una cláusula penal que por lo general indica:

“Se cobrará multas por atrasos en la entrega de la obra o por incumplimiento parcial de las obligaciones contractuales para lo cual la administración ejecutará la garantía de cumplimiento y la adopción de cualquier otra medida que resulte necesaria. Por cada día de retraso de la fecha de entrega (según plazo establecido en la oferta adjudicada), se cobrará 0.05% diario sobre el valor de la adjudicación, en caso de que se demuestre negligencia del contratista”.

En aparejo a lo anterior en los contratos de Obra Pública que se originan de Licitaciones Abreviadas, por constituir una obligación de conformidad con el artículo 40 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se exige la obligación de ofrecimiento de garantías de cumplimiento, no obstante lo anterior, no es comprensible para esta auditoría, más allá del cumplimiento de una norma (cumplir por cumplir), la utilidad que genera a la institución la inclusión de estos elementos preventivos en los procesos contractuales, por cuanto existen diversas obras que muestran atrasos en sus entregas sin que exista en el expediente justificación alguna al respecto que permita establecer si la responsabilidad es inherente al contratista, a la Municipalidad o a algún tipo de eventualidad, con lo cual tanto las multas como las garantías no ofrecen ninguna utilidad, por cuanto no se aplican.

Ejemplos de ello son:



Además de fiscalizadores somos sus asesores

Número contratación	Fecha Orden de compra	Orden de inicio	Plazo de entrega	Fecha de entrega	Tiempo de ejecución	Deferencia
2014LA-000011-01	31/12/2014	02/03/2015	30	29/06/2015	119	-89
2015LA-000003-01	08/09/2015	X1	90	14/12/2015	97	-7
2015LA-000012-01	30/12/2015	11/01/2016	90	28/06/2015	197	-107
2014LA-000023-01	31/12/2014	26/01/2015	85	26/06/2015	151	-66
2015LA-000002-01	22/09/2015	22/09/2015	90	07/03/2016	167	-77
2014CD-000086-01	15/12/2014	16/12/2014	40	02/02/2015	48	-8
2014LA-000004-01	31/10/2014	03/11/2014	30	28/01/2015	86	-56

Lo anterior como consecuencia de la carencia de la falta de políticas al respecto, generando a su vez la no aplicación de las garantías de participación y cumplimiento una probabilidad de daño a la hacienda pública.

2.11 Procesos de autorización interna o refrendo no congruentes con lo que dicta la normativa y jurisprudencia administrativa atinente a la materia.

En relación con la aprobación interna de contratos administrativos, los párrafos penúltimo y último del artículo 17 Reglamento Sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública emitido por el Despacho de la Contralora General de la República a las nueve horas del once de octubre del dos mil siete mediante resolución R-CO-44-2007 y publicado en La Gaceta 202 del 22 de octubre de 2007, indican lo siguiente:

La aprobación interna estará a cargo de la unidad de asesoría jurídica institucional o aquella otra con especialidad jurídica designada por el jerarca, que en ningún caso podrá ser la Auditoría Interna. Cuando la aprobación interna esté a cargo de la asesoría jurídica institucional, esa unidad no tendrá impedimento alguno para brindar asesoría durante las etapas del procedimiento de contratación previas al trámite de aprobación aquí referido, ya que por el contrario esa asesoría es fundamental para asegurar la calidad jurídica de los procesos de adquisición de bienes y servicios. Sí debe procurarse, en la medida en que se cuente con los recursos necesarios, que el funcionario que participa en las actividades de asesoría jurídica relativas a



Además de fiscalizadores somos sus asesores

un procedimiento de contratación concreto, no sea el mismo que tenga a cargo el análisis de legalidad tendiente a otorgar la aprobación interna.

La Administración deberá dictar las regulaciones que regirán el procedimiento de aprobación a cargo de la unidad interna, incluyendo las reglas de formalización de los contratos, en el entendido de que en esa materia solo está obligada la Administración a lo dispuesto en el artículo 190 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. Asimismo, el análisis tendiente a la aprobación interna tendrá como referencia lo dispuesto en el artículo 8º de este Reglamento. El plazo para que se ejecute el trámite de aprobación interna, es el dispuesto en el citado artículo 190 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.

El artículo 190 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa en lo que nos interesa indica:

(...)” En aquellos casos que si se requiera de la formalización, dentro de los cinco días hábiles posteriores a la firmeza de la adjudicación, la Administración comunicará al adjudicatario el día en que deberá presentarse a suscribir la formalización contractual, previo rendimiento satisfactorio de la garantía de cumplimiento. Dicho plazo no podrá exceder los diez días hábiles, salvo que el cartel disponga justificadamente un plazo mayor o exija la constitución de una sociedad en cuyo caso el plazo será de hasta tres meses.

Suscrita la formalización, la entidad contratante dispondrá de tres días hábiles para enviarlo a aprobación interna o refrendo, según corresponda. La Contraloría General de la República deberá resolver la solicitud dentro de un plazo de veinticinco días hábiles cuando se trata de contratos resultado de una licitación pública y de veinte días hábiles en los restantes casos. De requerir la contratación aprobación interna la solicitud deberá resolverse en un plazo de quince días hábiles para licitaciones públicas y diez días hábiles en los restantes casos. (..).

En el mismo orden de ideas y sobre el tema, la Contraloría General de la República en el oficio 4060 (CGR/DJ-0394) del 01 de abril de 2016, indicó lo siguiente:

“(..) Cabe señalar, siempre en torno al órgano llamado a cumplir con esta función y las condiciones bajo las cuales habrá de analizarse el eventual otorgamiento –o no- de la aprobación interna a un contrato administrativo, que la Contraloría General ha formulado una serie de consideraciones por



MUNICIPALIDAD DE OROTINA
AUDITORÍA INTERNA

Telefax 2428-3330

Info.auditoria@muniorotina.go.cr



Además de fiscalizadores somos sus asesores

demás relevantes en torno a dicha temática, las cuales nos permitimos traer a colación en los siguientes términos:

“(...) De igual forma, a falta de profesionales en Derecho dentro de la institución, y al efecto de precisar las afirmaciones en esta materia, considera este Despacho que es necesario dimensionar la exigencia anteriormente señalada, en los siguientes términos: / 1. Como regla de principio, el refrendo o aprobación interna debe ser emitida por la unidad jurídica de la respectiva institución. / 2. A falta de una unidad jurídica en la entidad, esa aprobación puede ser emitida por una unidad distinta designada al efecto por el jerarca. Esa unidad no puede ser en ningún caso la auditoría interna, y actualmente, tampoco puede serlo la proveeduría institucional. / 3. La aprobación contractual interna debe ser emitida ya sea por la unidad jurídica como se dijo, o en su defecto, en el caso en el que se acuda a una unidad que la sustituya, el análisis debe hacerlo un funcionario público que sea profesional en Derecho, respaldado eventualmente por la respectiva jefatura que se responsabiliza por dicho criterio. / 4. En el caso en el cual la aprobación interna la emita una unidad distinta a la unidad jurídica, se debe procurar que quien emita ese refrendo, no sea la unidad o el funcionario que tramitó el procedimiento de contratación respectivo, salvo que se compruebe y se acredite una imposibilidad material para cumplir con esta regla. En este último caso, quien emite el refrendo está supeditado a los principios de probidad y objetividad en el ejercicio de esa función particular. / 5. En el caso en el cual, en la institución correspondiente no existan funcionarios que sean profesionales en Derecho, la Administración debe valorar la necesidad de incorporar en su planilla —evidentemente en la medida de sus posibilidades— un profesional con esa característica, toda vez que no puede desconocerse que la actividad de contratación administrativa es constante, permanente e indispensable para el cumplimiento de los cometidos propios de la Administración Pública y en ella el conocimiento jurídico juega un papel determinante. En tanto eso se decide y se gestiona, encontramos viable —como excepción calificada— la contratación externa de un profesional en Derecho para que emita criterio jurídico sobre la materia, lo cual queda sujeto a las siguientes condiciones: a) en su contratación se deben seguir los procedimientos de contratación que correspondan; b) en el contrato se deben incluir deberes relacionados con la probidad, la ética en el ejercicio de sus funciones y medidas para evitar que se configure un conflicto de intereses; c) evidentemente es aplicable todo el régimen de responsabilidad consagrado en la Ley de Contratación Administrativa; d) en el contrato se deben exigir garantías que respalden a la



MUNICIPALIDAD DE OROTINA
AUDITORÍA INTERNA

Telefax 2428-3330

Info.auditoria@munirotina.go.cr



Además de fiscalizadores somos sus asesores

Administración por un eventual incumplimiento del contratista, tales como la garantía de cumplimiento o instrumentos como una póliza de fidelidad, lo cual en todo caso únicamente mencionamos como sugerencia y que queda condicionado a las posibilidades que la práctica permita; d) el criterio que emita el asesor externo no configurará en sí mismo el refrendo interno, sino solo un criterio que deberá ser avalado por un funcionario público competente, quien emitirá el correspondiente acto administrativo de aprobación que surtirá efectos hacia terceros. Aplicando las reglas de la Ley General de la Administración Pública, dicho funcionario podría apartarse razonadamente del criterio jurídico solicitado. No debe olvidarse que el funcionario público que avala o descalifica el criterio del asesor externo, es responsable según el régimen consagrado en la mencionada Ley General de la Administración Pública (...). (Oficio n° 11855 (DCA-3324) del 5 de octubre de 2007)

No obstante lo anterior en lo que respecta a la Municipalidad de Orotina, se establece:

1. Que la administración Municipal no ha dictado las regulaciones que regirán el procedimiento de aprobación a cargo de la unidad interna, incluyendo las reglas de formalización de los contratos a las que hace referencia el artículo 17 del Reglamento Sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública emitido por el Despacho de la Contralora General.
2. El artículo 190 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa establece que cinco días hábiles posteriores a la firmeza de la adjudicación, la administración comunicará al adjudicatario el día en que deberá presentarse a suscribir la formalización contractual, no obstante en los expedientes documentales de la Proveduría Municipal no se evidencia que esta comunicación se esté realizando.
3. Indica también el artículo 190 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa que suscrita la formalización, la entidad contratante dispondrá de tres días hábiles para enviarlo a aprobación interna o refrendo y que la solicitud de aprobación interna deberá resolverse en un plazo de quince días hábiles para licitaciones públicas y diez días hábiles en los restantes casos, o lo que es lo mismo que el refrendo o autorización interna debe darse en un plazo máximo de trece días posteriores a la firma del contrato, lo cual se incumple en los siguientes procesos de contratación:
 - En el proceso de contratación 2014LA-000011-01 promovido para la contratación por obra total para desarrollar el proceso de arborización el contrato se formalizó (firmó) el 31 de diciembre de 2014, con lo cual la autorización interna debió de emitirse a más tardar el 20 de enero de 2015, no obstante la misma se emite el



MUNICIPALIDAD DE OROTINA
AUDITORÍA INTERNA
Telefax 2428-3330
Info.auditoria@muniorotina.go.cr



Además de fiscalizadores somos sus asesores

11 de febrero de 2015, según consta en los folios que van del 67 al 74 y del 79 al 80 del expediente de la contratación (proveeduría).

- En el proceso de contratación 2014LA-000004-01 promovido para la contratación por obra terminada de servicios sanitarios, bodegas, nichos, muro y verjas y entradas en el cementerio el contrato se formalizó (firmó), el 27 de octubre de 2014, según consta en los folios que van del 93 al 105 del expediente, no obstante en el mismo expediente no existe evidencia de refrendo interno.

Aún y cuando la Municipalidad cuenta con una plaza de abogado de planta y una plaza de Asesor del Concejo Municipal esta última transformada a coordinador de Asesoría Jurídica, en la sesión Ordinaria 05-2016 del 24 de mayo de 2016, la Municipalidad de Orotina según se hace ver en el oficio TM-018-2016 del 19 de octubre de 2016 emitido por la Tesorería Municipal, durante los años 2014 y 2015 contrató un abogado externo para que realizara varios refrendos, contrataciones que recayeron en el Lic. Nelson Jiménez Benavides, según el siguiente detalle:

Número de vale de caja chica	Fecha	Detalle	Solicitante	Monto
2718	16/12/2014	Refrendo expedientes administrativos	Proveedor Municipal	¢40.000,00
2524	29/10/2014	Refrendo expedientes contratación administrativa	Proveedor Municipal	80.000,00
2663	31/12/2014	Refrendos administrativos	Proveedor Municipal	150.000,00
2014	14/01/2015	Refrendos administrativos expedientes contrataciones	Proveedor Municipal	150.000,00
2040	23/02/2015	Refrendos administrativos expedientes contrataciones	Proveedor Municipal	96.000,00
3047	06/05/2015	Refrendo expedientes administrativos	Proveedor Municipal	50.000,00
Total				566.000,00

Todo lo anterior como resultado de la ausencia de políticas y procedimientos institucionales en materia de aprobación interna de contratos o refrendos, generando ello el riesgo potencial de posibles nulidades en los procesos de contratación administrativa de que se trate.



3. CONCLUSIONES

- 3.1** Como una inobservancia de lo estipulado como carácter imperativo en la Ley General de Control Interno N° 8292 del 04 de setiembre de 2002 la Dirección de Desarrollo y Control Urbano de la Municipalidad de Orotina tal y como sucede a lo largo y ancho del resto de la institución, no dispone de sistemas de control interno, aplicable, completo, razonable, integrado y congruente con sus competencias y atribuciones institucionales, entendidas estas como una serie de acciones diseñadas y ejecutadas por la Administración para proporcionar seguridad razonable en la protección y conservación del patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal; exigir confiabilidad y oportunidad de la información; garantizar la eficiencia y eficacia de las operaciones y cumplir con el ordenamiento jurídico. (Resultados 2.1)
- 3.2** En la Ejecución de proyectos de obra pública a cargo de la Dirección de Desarrollo y Control Urbano de la Municipalidad de Orotina se incumple con la norma 4.5.2 de las Normas de Control Interno para el Sector Público así como con las regulaciones mínimas que en relación con el desarrollo de proyectos de obra pública se encuentran establecidas en los artículos 16 y 17 del Reglamento para la Contratación de Servicios de Consultoría en Ingeniería y Arquitectura emitido por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica. (Resultados 2.2).
- 3.3** La Municipalidad de Orotina en la ejecución de sus proyectos de obra pública incumple con la normativa que le es obligatoria y es permisiva y tolerante en el incumplimiento por parte de las empresas o profesionales que contrata, según se detalla a continuación:
- Artículo 12 de la Ley Orgánica del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica, el cual establece que todas las obras o servicios de ingeniería o de arquitectura, de carácter público o privado, deberán ser proyectadas, calculadas, supervisadas, dirigidas y en general realizadas en todas sus etapas bajo la responsabilidad de miembros activos del Colegio Federado.
 - Artículos 53, 54 y 57 inciso a) y b) de la Ley Orgánica del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica, que hacen referencia entre otros a la obligatoriedad de suscripción de contratos de servicios profesionales y su remuneración, la cual deberá hacerse constar en las fórmulas que al efecto expide el Colegio Federado e inscribirse en los registros del mismo; sellado de los planos constructivos por parte del Colegio Federado; timbre de construcción en los planos constructivos.



MUNICIPALIDAD DE OROTINA
AUDITORÍA INTERNA

Telefax 2428-3330

Info.auditoria@munirotina.go.cr



Además de fiscalizadores somos sus asesores

- Artículo 2 del Reglamento Especial del Cuaderno de Bitácora, en el sentido de que es obligatorio el uso del Cuaderno de Bitácora para todos los miembros incorporados al Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos que tengan participación en una construcción, independientemente de que esta sea de índole pública o privada.
- Artículo 20 del Reglamento Especial del Cuaderno de Bitácora, el cual indica las anotaciones que deben realizarse al concluir las obras y a los planos finales o “As built”.
- Artículo 5 Bis del Reglamento Especial del Cuaderno de bitácora y el 7 inciso b) del Reglamento Especial para el Miembro Responsable de Empresas Constructoras que establecen la obligatoriedad de haber concluido con todos los trámites correspondientes antes de iniciar la obra de los proyectos.
- Artículo 11.11 del Reglamento de Construcciones que indica que para efectos de control por parte de las entidades públicas, deben permanecer en el sitio de la obra un juego completo de planos, aprobado por las oficinas respectivas y los documentos adicionales que establece el Reglamento de construcciones para cada construcción.

Las anteriores inobservancias inciden directamente en el incumplimiento por parte de la Municipalidad de Orotina de los objetivos del control interno a saber:

- a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.
 - b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.
 - c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.
 - d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.
- (Resultados 2.3)

- 3.4** En algunos de los proyectos de obra pública que ejecuta la Municipalidad de Orotina se han realizado modificaciones a las condiciones pactadas, sin que estas queden respaldadas en los estudios técnicos que otorguen una garantía razonable de que el costo económico de los elementos excluidos sea desde un punto de vista financiero, congruente con el costo económico de los elementos incluidos. (Resultados 2.4).
- 3.5** Existen contratos de obra pública de cuya verificación en el campo de los elementos contratados en correlación con lo construido, se establece el incumplimiento parcial de los compromisos adquiridos por el contratante, sin que exista en el expediente motivación alguna de las razones de dichos incumplimientos, situación que denota deficiencias en el proceso de supervisión



MUNICIPALIDAD DE OROTINA
AUDITORÍA INTERNA

Telefax 2428-3330

Info.auditoria@muniorotina.go.cr



Además de fiscalizadores somos sus asesores

y rendición de cuentas por parte de la Dirección de Desarrollo y control Urbano. (Resultados 2.5).

- 3.6** Del análisis de las decisiones iniciales que dan origen a los procesos de contratación administrativa analizados, se establece una tendencia a la utilización de machotes, situación que genera que en los carteles (reglamento del proceso) de los diferentes proyectos, se arrastren condiciones y características que no corresponden al proyecto de obra pública en proceso de contratación, con el agravante que ello representa al constituirse el cartel en el reglamento concreto y específico del concurso y en constituirse a la vez en el mecanismo a través del cual la administración define el objeto que requiere y las condiciones de lo que desea. (Resultados 2.5).
- 3.7** La Municipalidad de Orotina no cuenta con el Reglamento al cual hace referencia el artículo 32 de la Ley de Contratación Administrativa, relacionado con la definición de los contratos administrativos que deberían formalizarse en simple documentos, además, aún y cuando en la Municipalidad de Orotina durante el período de estudio se contó con una plaza de abogado de planta y una plaza de abogado para el Concejo Municipal, en inobservancia de lo establecido en el artículo 302 de la Ley General de la Administración Pública los contratos con los cuales se formalizó los procesos de contratación administrativa que requirieron de ello, fueron elaborados por la Proveeduría Municipal sin la participación de la asesoría legal de la institución. (Resultados 2.6).
- 3.8** La Dirección de Desarrollo y Control Urbano no cuenta con una metodología previamente establecida para el pago de avances de obra, correspondientes a las obras que se realizan bajo su supervisión, en la cual se consigne los trabajos que efectivamente fueron desarrollados y por consiguiente se están pagando, junto con los respaldos como bien pueden ser archivos fotográficos que evidencien los avances en que verdaderamente se ha incurrido, lo que genera la duda en el sentido de que lo que se esté pagando corresponda a avances efectivamente desarrollados. (Resultados 2.7).
- 3.9** Aún y cuando la responsabilidad en relación con el aseguramiento de los trabajadores contra riesgos del trabajo (artículos 193 y 194 del Código de Trabajo) subsiste aún y cuando los trabajadores estén bajo la dirección de intermediarios de quienes el patrono se valga para la ejecución o realización de los trabajos, en la Municipalidad de Orotina no se cuenta con herramientas o prácticas de verificación del cumplimiento de esta condicionante por parte de las empresas a quienes le son adjudicados los contratos de obra pública, con el riesgo potencial que ello puede generar en caso de que los funcionarios de estas



MUNICIPALIDAD DE OROTINA
AUDITORÍA INTERNA

Telefax 2428-3330

Info.auditoria@munirotina.go.cr



Además de fiscalizadores somos sus asesores

empresas sufran algún tipo de accidente y no estén asegurados. (Resultados 2.8).

- 3.10** La Municipalidad de Orotina no cuenta con una política a través de la cual se establezcan y controlen los medios de recepción, devolución, custodia, monitoreo de fechas de vencimiento y renovación, etc., así como los mecanismos de control y registro contable atinente a las garantías de participación y cumplimiento. (Resultados 2.9)
- 3.11** Aún y cuando en sus contratos de obra pública, la Municipalidad de Orotina establece cláusulas penales y exige la presentación de garantías de cumplimiento, estas no cumplen con el fin para el cual son invocadas, por cuanto bajo la evidente entrega tardía de los proyectos por parte de los contratistas, ni las multas y las garantías de cumplimiento en su condición de elementos coercitivos son puestas en operación. (Resultados 2.10)
- 3.12** En la formalización de los contratos que se producen como resultado de los procesos de contratación administrativa en la Municipalidad de Orotina, no queda debidamente documentado el cumplimiento de lo establecido en el artículo 190 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa en el sentido de que el adjudicatario debe ser notificado de la fecha en que debe presentarse a formalizar el contrato. (Resultados 2.11)
- 3.13** La administración Municipal no ha dictado las regulaciones que regirán el procedimiento de aprobación interna o refrendo de contratos administrativos a cargo de la unidad interna, incluyendo las reglas de formalización de los contratos, tal y como lo establece el artículo 17 del Reglamento Sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública. (Resultados 2.11)
- 3.14** De conformidad con la jurisprudencia administrativa emitida por la Contraloría General de la República de Costa Rica, al contar la Municipalidad de Orotina con dos plazas de abogado, pareciera que no existe razón válida del porque realizar contrataciones de abogados externos para que emitan la aprobación interna o refrendo de contratos administrativos. (Resultados 2.11).



MUNICIPALIDAD DE OROTINA
AUDITORÍA INTERNA

Telefax 2428-3330

Info.auditoria@muniorotina.go.cr



Además de fiscalizadores somos sus asesores

4. RECOMENDACIONES

Como producto de los resultados obtenidos se emiten a la Alcaldía Municipal, las siguientes recomendaciones:

- 4.1** Designar el contacto oficial entre la Alcaldía Municipal y la Auditoría Interna para efectos del seguimiento de este informe, junto con la designación de un responsable del expediente de cumplimiento de las recomendaciones, para que este cumpla con el rol de conformación, actualización, foliatura, custodia, conservación y suministro de acceso a dicho expediente.
- 4.2** Diseñar, definir y comunicar en **noventa días naturales**, junto con el establecimiento de su plazo de cumplimiento y la dotación de los recursos económicos necesarios, las estrategias a través de las cuales se implementará a todo lo largo de la institución un sistema de control interno aplicable, completo, razonable, integrado y congruente con las competencias y atribuciones institucionales, junto con la definición de los procesos a través de los cuales se realizará al menos una vez al año, la autoevaluación del mismo. (Conclusión 3.1).
- 4.3** Diseñar en un plazo de **90 días naturales**, una estrategia institucional a través de la cual los funcionarios institucionales incursionen en las capacitaciones que en materia de control interno tiene disponible la Contraloría General de la República a través de su página virtual. (Conclusión 3.1).
- 4.4** Diseñar en un plazo de **90 días naturales**, las acciones a través de las cuales se hará circular a nivel institucional el Código de Ética, se promocionará y monitoreará el cumplimiento del mismo. (Conclusión 3.1).
- 4.5** Proponer en un plazo de **90 días naturales** las estrategias necesarias para fortalecer el ambiente de control a nivel institucional, de manera tal que se posibilite migrar de la concepción que en la actualidad se tiene al respecto, hacia una cultura de control congruente con lo que sobre la materia establece tanto la Ley General de Control Interno como las Normas de Control Interno para el Sector Público, emitida por la Contraloría General de la República. (Conclusión 3.1).
- 4.6** Desarrollar en conjunto con la Dirección de Desarrollo y Control Urbano y en un plazo de **90 días naturales**, las acciones necesarias orientadas al establecimiento de un sistema de gestión y control junto con la determinación del recurso humano necesario para su operación, que le permita a la institución dar cumplimiento tanto a la norma 4.5.2 “*Gestión de Proyectos*” de las Normas de Control Interno para el Sector Público, como a los requerimientos mínimos



MUNICIPALIDAD DE OROTINA
AUDITORÍA INTERNA

Telefax 2428-3330

Info.auditoria@munirotina.go.cr



Además de fiscalizadores somos sus asesores

establecidos por parte del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica en los artículo 16 y 17 del Reglamento para la Contratación de Servicios de Consultoría e Ingeniería y Arquitectura, para lo cual podría considerarse la posibilidad de contratar el diseño de dicho sistema de gestión y control en forma externa. (Conclusión 3.2).

- 4.7 Tomar en conjunto con la Dirección de Desarrollo y Control Urbano, en un plazo de **90 días naturales** las decisiones administrativas necesarias que permitan garantizar razonablemente el cumplimiento por parte de la Municipalidad de Orotina, (en el diseño, ejecución y control de proyectos de obra pública, incluyendo planos y presupuestos de obra), de las regulaciones establecidas al respecto tanto en la Ley General de Control Interno, como en la normativa emitida por el Colegio Federado de Ingeniero y Arquitectos de Costa Rica y en la Ley y Reglamento de Construcciones a las que se hace referencia en el punto 2.3 de este informe. (Conclusión 3.3).
- 4.8 Ordenar a la Dirección de Desarrollo y Control Urbano tomar en forma inmediata las acciones que correspondan a efectos de corregir la situación planteada en el punto 2.4 de este informe. (Conclusión 3.4).
- 4.9 Ordenar a la Dirección de Desarrollo y Control Urbano, diseñar en un plazo de **90 días naturales** para el proceso de desarrollo de obra pública, un modelo de supervisión y rendición de cuentas que permita erradicar o al menos minimizar las deficiencias que se plantean en el punto 2.5 de este informe. (Conclusión 3.5).
- 4.10 Ordenar a la Dirección de Desarrollo y Control Urbano erradicar en forma inmediata la práctica de utilizar machotes en la elaboración de sus decisiones iniciales y por el contrario hacer decisiones iniciales a la medida para cada necesidad de contratación en particular. (Conclusión 3.6)
- 4.11 Tomar en conjunto con la Proveduría Municipal, las acciones pertinentes a efectos de que en un plazo de **30 días naturales** sean corregidas las prácticas a las que se hace referencia en el punto 2.6 de este informe, relacionadas con la no participación de los especialistas en derecho en la elaboración de los contratos administrativos resultantes de las adjudicaciones de contratación administrativa. (Conclusión 3.7).
- 4.12 Propiciar en un plazo no mayor de **60 días naturales** y someter a las aprobaciones correspondientes, las regulaciones internas a las que hace referencia el artículo 32 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. (Conclusión 3.7)



MUNICIPALIDAD DE OROTINA
AUDITORÍA INTERNA

Telefax 2428-3330

Info.auditoria@munirotina.go.cr



Además de fiscalizadores somos sus asesores

-
- 4.13** Ordenar a la Dirección de Desarrollo y Control Urbano, diseñar en un plazo de 60 días naturales, una metodología o tabla de pagos de avance de obra, en función de la cual se establezcan de previo al inicio de una obra, las condicionantes bajo las cuales se autorizarán dichos pagos y los respaldos documentales que se utilizarán como justificante de los mismos. (Conclusión 3.8).
- 4.14** Ordenar a la dependencia que considere pertinente, definir en un **plazo de 60 días naturales**, las prácticas de verificación necesarias para obtener una garantía razonable de que los funcionarios que bajo las ordenes de las empresas a quienes se les adjudica un proyecto de obra pública laboran en proyectos municipales, se encuentran debidamente asegurados contra riesgos del trabajo. (Conclusión 3.9).
- 4.15** Ordenar, en ausencia de la Dirección Administrativa Financiera de la institución, en el área de la institución que se considere prudente, diseñar en un **plazo de 60 días naturales** una política a través de la cual se establezcan y controlen los medios de recepción, devolución, custodia, monitoreo de fechas de vencimiento y renovación, etc., así como los mecanismos de control y registro contable atinente a las garantías de participación y cumplimiento, someterla a aprobación de la Alcaldía Municipal y ponerla en operación. (Conclusión 3.10).
- 4.16** Ordenar a la Unidad de Proveeduría en conjunto con el área de Asesoría Legal institucional diseñar en un **plazo de 60 días naturales** una política en función de la cual deberán requerirse, controlarse y si es del caso aplicarse tanto las cláusulas penales como las garantías de cumplimiento solicitadas en los contratos de obra pública, incluyendo el tipo de documentación que ante un incumplimiento inminente deberá respaldar cualquier decisión de no aplicación de las mismas. (Conclusión 3.11)
- 4.17** Ordenar a la Proveeduría Municipal la toma de acciones inmediatas orientadas al establecimiento de los controles necesarios a través de los cuales se evidencie en el expediente documental de cada proceso de contratación, el cumplimiento de lo indicado en el artículo 190 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. (Conclusión 3.11)
- 4.18** Tomar en forma inmediata las acciones necesarias para valorar la erradicación de la práctica de contratar externamente la autorización interna o refrendo de contratos administrativos y ajustarse a las posibilidades que en tal sentido dictan el Reglamento Sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública. (Conclusión 3.12)



MUNICIPALIDAD DE OROTINA
AUDITORÍA INTERNA

Telefax 2428-3330

Info.auditoria@munirotina.go.cr



Además de fiscalizadores somos sus asesores

4.19 Propiciar en un plazo no mayor de **60 días naturales** y someter a las aprobaciones correspondientes, las regulaciones que regirán el procedimiento de aprobación interna o refrendo de contratos administrativos a cargo de la unidad interna correspondiente, así como las reglas de formalización de los contratos, tal y como lo establece el artículo 17 del Reglamento Sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública. (Conclusión 3.13 y 3.14)

5. CONSIDERACIONES FINALES

A efectos acreditar el cumplimiento de las recomendaciones anteriores, con todo respeto se solicita a la administración remitir en los plazos y términos antes fijados a la Auditoría Interna de ésta Municipalidad, los respaldos documentales de toda acción que se tome en tal sentido.

Atentamente,

Lic. Omar Villalobos Hernández
AUDITOR INTERNO