

Tabla de Contenido

Resumen Ejecutivo

Informe

1 INTRODUCCIÓN

1.1 Origen del Estudio

1.2 Objetivo del Estudio

1.3 Naturaleza y Alcance del Estudio

1.4 Responsabilidad de la Administración y de la Auditoría Interna

1.5 Regulaciones de la Ley General de Control Interno

1.6 Criterios de Evaluación

Comunicación de Resultados

2. RESULTADOS

3 CONCLUSIÓN

4 RECOMENDACIONES

Resumen Ejecutivo

El presente estudio tiene su origen en el cumplimiento del Plan Anual de Trabajo de la Auditoría Interna de la Municipalidad de Heredia para el periodo 2019, comunicado en tiempo y forma tanto al Concejo Municipal como a la Contraloría General de la República.

El objetivo del este estudio de auditoría consistió en determinar la razonabilidad del sistema de control interno implementado por la Dirección de Inversión Pública para evidenciar la “Gestión de Proyectos de Obra Pública en la Municipalidad de Heredia”.

De la investigación realizada se obtuvieron los siguientes resultados:

- 2.1** La Dirección de Inversión Pública no aplica el Manual de Procedimientos de la Dirección de Inversión Pública en la gestión de proyectos institucionales (vigente para la realización del estudio) y que fue aprobado por el Concejo Municipal en el periodo 2014.
- 2.2** Ante la ausencia de la aplicación de los procedimientos municipales tampoco se vislumbra que la Dirección de Inversión Pública haya gestionado la oficialización y la puesta en marcha de la Propuesta de Manual Técnico para el Desarrollo de Obra Pública de la Municipalidad de Heredia presentada a la Administración en junio 2019, producto de la *“Contratación de servicios profesionales para el diseño, formulación, documentación y validación del proceso de gestión de proyectos de Obra Pública para la Municipalidad de Heredia”*, ni tampoco que haya oficializado la Norma 4.5.2 “Gestión de Proyectos” de las Normas Generales de Control Interno para el Sector Público, por lo que hasta ahora no ha existido una metodología o un procedimiento formal que oriente la gestión de la obra pública institucional y que se refleje en los respectivos expedientes de gestión para evidenciar el buen desarrollo de la misma.
- 2.3** Por otra parte, los responsables del desarrollo de obra pública institucional no sustentan en los expedientes de gestión, con evidencia comprobatoria, la fiscalización que realizan a la obra pública institucional para garantizar la calidad, eficiencia, eficacia y economía de los proyectos entregados por los contratistas a la Municipalidad de Heredia; además de ello, se determinó la no supervisión de la Directora de Inversión Pública a toda la obra pública institucional según lo solicita su perfil de puesto, esto por cuanto indica dicha funcionaria estar con excesiva carga de trabajo a su haber ya que ella misma tiene a cargo el desarrollo de proyectos institucionales.
- 2.4** Incumplimiento de los artículos 159 y 160 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa referente al recibo parcial o total de la obra pública institucional. Se determinaron cuatro casos de nueve contrataciones evaluadas, en las que no se recibió por parte de la Institución, el recibo parcial y final de las obras públicas entregadas por las contratistas.

INFORME DE CONTROL INTERNO DENOMINADO “SISTEMA DE CONTROL INTERNO EN LA GESTIÓN DE PROYECTOS DE OBRA PÚBLICA EN LA MUNICIPALIDAD DE HEREDIA”

1. INTRODUCCION

1.1 Origen del Estudio

Este estudio tiene su origen en el cumplimiento del Plan Anual de Trabajo de la Auditoría Interna de la Municipalidad de Heredia para el periodo 2019, comunicado tanto al Concejo Municipal como a la Contraloría General de la República en tiempo y forma. En la evaluación realizada participó la Licda. Heylin Ruiz, con la dirección, supervisión y revisión del estudio de la Auditora Interna, Licda. Grettel Fernández Meza.

1.2 Objetivo General del estudio

Verificar la razonabilidad del sistema de control interno implementado por la Dirección de Inversión Pública para evidenciar la Gestión de Proyectos de Obra Pública en la Municipalidad de Heredia.

1.3 Naturaleza y Alcance del Estudio

El alcance del estudio abarcó el análisis de una muestra de nueve expedientes de gestión de proyectos institucionales desarrollados en la Institución. La evaluación no contempla el análisis de los expedientes de contratación administrativa salvo en algunos casos que se consideró necesario.

Cuadro Nro. 1
Contrataciones evaluadas

	Detalle
1	Licitación Pública No 2016LA-000027-01 "Construcción de Losas de Concreto sobre Vía Férrea para la Municipalidad de Heredia". (Unidad de Gestión Vial)
2	Licitación Pública No 2017LA-000016-01 "Construcción de Losas de Concreto sobre Vía Férrea para la Municipalidad de Heredia". (Unidad de Gestión Vial)
3	Licitación No 2016LN-000002-01 "Construcción de Aceras y Cordon de Caño en Áreas Públicas y Privadas a definir por demanda para la Municipalidad de Heredia" (Unidad de Gestión Vial)

4	Contrato de Licitación Pública No 2016LN-000002-01 "Corredor Accesible Ulloa, San Francisco, Heredia y Mercedes 2016-2017" (Unidad de Gestión Vial)
5	Contrato de Licitación Pública No 2016LN-000002-01 "Omisión a los deberes urbanísticos" (Control Fiscal y Urbano)
6	Contratación Directa Nro. 2018-CD-000057 "Instalación del sistema de Gas LP, Mercado Municipal de Heredia" (Dirección de Inversión Pública)
7	Licitación abreviada Nro. 2017LA-000035-01 "Estación de Heredia: Restauración Edificio Patrimonial y Construcción de nuevo andén" (Dirección de Inversión Pública)
8	Contrato de Licitación Abreviada No 2018LA-000013-01 "Diseño y Construcción de "Biblioteca Virtual" en Barrial de Heredia" (Dirección de Inversión Pública)
9	Licitación Pública No 2016LN-00001-01 "Compra e Instalación de Minigimnasios y máquinas para juegos infantiles" (Dirección de Inversión Pública)

1.4 Responsabilidad de la Administración y 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 de la Municipalidad de Heredia.** La responsabilidad de la Auditoría Interna consiste en emitir una opinión en relación con el control interno que se ejerce administrativamente sobre la gestión de los proyectos de obra pública que se ejecutan en esta Municipalidad.

El estudio se ejecutó de conformidad con las "Normas para el Ejercicio de Auditoría Interna en el Sector Público", dictadas por la Contraloría General de la República (Resolución R-DC-119-2009)" y las "Normas Generales de Auditoría para el Sector Público NGASP (R-DC-064-2014)".

1.5 Regulaciones de la Ley General de Control Interno (Art. 10, 12, 36, 37, 38 y 39)

1.6 Criterios de evaluación

La normativa utilizada en la realización del estudio fue la siguiente:

- Ley de Control Interno, Ley 8292, publicada en la Gaceta Nro. 169 del 04 de setiembre de 2002.

- Código Municipal.
- Normas generales de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), Resolución N° R-CO-9-2009 del 26 de enero, 2009.
- Proceso de Desarrollo Urbano (Procedimientos Dirección de Inversión Pública), 2014.
- Manual Técnico para el Desarrollo de Proyectos de Obra Pública de la Contraloría General de la República. (como referencia)
- Manual Técnico para el Desarrollo de Proyectos de Obra Pública de la Municipalidad de Heredia. (como referencia)

1.7 Comunicación de Resultados

La Auditoría Interna, mediante una reunión denominada “conferencia final” dio a conocer a los siguientes funcionarios de la Dirección de Inversión Pública, Proveduría Municipal, Mercado Municipal de Heredia, los resultados a los cuales se llegó en el desarrollo del estudio, así como la conclusión y las recomendaciones que a criterio de esta Auditoría Interna debían girarse. Los participantes en la conferencia final del estudio fueron los señores: Ingeniera Lorelly Marín Mena, Lic. Enio Arrieta Vargas, Lic. Abraham Cajina Alvarez. Se confeccionó además un documento denominado “Acta de Validación”, en el cual se detallan los principales aspectos del estudio, los plazos de cumplimiento de las recomendaciones acordadas, los vistos buenos y observaciones de los auditados.

De igual forma se les trasladó posterior a la validación del estudio, el borrador del informe para que realizaran las observaciones que consideraran pertinentes siempre y cuando contaran con la evidencia pertinente. Se presentaron observaciones sin evidencia (ver anexo 1)

2. RESULTADOS

La Gestión de Proyectos¹ Institucionales cobra vital importancia en el sector público costarricense por cuanto depende de esta gestión, el marco de eficiencia², eficacia³ y economía⁴, con el que las Instituciones Públicas deben gestionar sus proyectos de obra pública.

En razón de lo anterior y con el fin de coadyuvar al Estado en el mejoramiento de la administración de los recursos destinados a la ejecución de la obra pública, la Contraloría General de la República, emitió desde el año de 1998, un “Manual Técnico para el Desarrollo de Proyectos de Obra Pública”, que sirviera de guía a las Entidades Estatales en las labores que se deben llevar a cabo en cada una de las etapas del desarrollo de proyectos de obra pública; a saber, en las etapas de: Preinversión, Inversión y Operación. Si bien es cierto, este Manual dejó de ser vinculante a partir del 2007, se constituye sin lugar a duda, en una referencia mínima para fundamentar un adecuado sistema de control interno sobre la obra pública en aquellas instituciones en que no exista norma al respecto.

En el periodo 2014, la Contraloría General de la República también emite las Normas de Control Interno para el Sector Público, que son de carácter vinculante en materia de control interno y que en su norma 4.5.2 denominada “**Gestión de Proyectos**”, establece los requerimientos mínimos que debería contemplar la obra pública del sector público, en caso de que no existiera un Reglamento o Manual de Obra Pública, propio de la Institución. En este mismo año, la Municipalidad de Heredia emite un Manual de Procedimientos para la Dirección de Inversión Pública, siendo aprobado por el Concejo Municipal en Sesión Nro. TRESCIENTOS OCHENTA Y UNO-DOS MIL CATORCE, de fecha 29 de diciembre de 2014.

¹ Gestión de Proyectos: Es la aplicación de conocimientos, habilidades, herramientas y técnicas a actividades del proyecto para cumplir con sus requisitos. Involucra planificar, organizar y controlar en forma sistemática el proyecto para lograr sus objetivos y resultados. (Política de gestión de proyectos de la Municipalidad de Heredia) Contratación Nro. 2018CD-000354-01

² Eficiencia: logro de los objetivos programados empleando la menor cantidad posible de recursos o insumos (rendimiento efectivo sin desperdicio necesario); Manual Técnico para el Desarrollo de Proyectos de Obra Pública de la Contraloría General de la República.

³ Eficacia: logro de los objetivos o metas programados. También se define como la relación entre los resultados obtenidos y los objetivos preestablecidos; Manual Técnico para el Desarrollo de Proyectos de Obra Pública de la Contraloría General de la República.

⁴ Economía: operación al costo mínimo posible. Manual Técnico para el Desarrollo de Proyectos de Obra Pública de la Contraloría General de la República.

A fin de evaluar la calidad del control interno que la Dirección de Inversión Pública ha ejercido en la planificación, ejecución, control, fiscalización y entrega final de los proyectos de obra pública a su cargo, se revisó una muestra de 9 contrataciones de diversa índole. Actualmente las obras públicas se ejecutan en la Municipalidad de Heredia mediante la modalidad de contratación, por lo tanto, por cada obra pública realizada, la Municipalidad mantiene dos expedientes; el de contratación administrativa, custodiado por la Proveeduría Municipal y el expediente de gestión, custodiado por la dependencia o funcionario responsable de la obra.

En el análisis de los expedientes de gestión, se determinó lo siguiente:

2.1 Sobre la no aplicación del Manual de Procedimientos de la Dirección de Inversión Pública emitido en el periodo 2014, en la gestión de obra pública institucional

Al analizar los expedientes de gestión de las nueve contrataciones de obra pública citadas en el punto 1.3 de este informe, se determinó que en ninguno de los expedientes de gestión revisados se contemplan los documentos que estableció el Manual de Procedimientos para la Dirección de Inversión Pública 2014, para cada una de las tres etapas consideradas por la Institución; sin embargo, se logra identificar en los expedientes de gestión algunos pocos de los documentos requeridos en dicho Manual de Procedimientos; a saber:

Cuadro Nro. 2
Procedimiento para la Etapa de Formulación y Planificación de Proyectos de Inversión

Nombre del documento	Código de formulario	Contenido en el expediente
Matriz de Desempeño Programático	PP01-MDP	No se localiza en expedientes
Tramite de inconformidades	PP02-TI	No se localiza en expedientes
Transcripción de acuerdo	PP03-TA	No se localiza en expedientes
Control de correspondencia interna	PP04-CCI	No se localiza en expedientes
Perfil del Proyecto	PP00-MDP	No se localiza en expedientes

Cuadro Nro.3
Procedimiento para la Etapa de Ejecución de Proyectos de Inversión

Nombre del documento	Código de formulario	Contenido en el expediente
Especificaciones Técnicas	PC01-ET	Se localiza en expedientes mediante oficio, sin el formulario respectivo
Matriz de Desempeño Programático	PP01-MDP	No se localiza en los expedientes
Solicitud inicio de Contratación a Proveeduría	PC02-IC	Se localiza en expedientes mediante oficio
Orden de inicio	PC04-OI	Se localiza en expedientes mediante oficio
Compra de Materiales de Construcción	PC05-CM	No aplica para las contrataciones evaluadas
Solicitud de Suministros y Bienes	PC06-SB	No aplica para las contrataciones evaluadas
Entrada de Material y Registro Inventario Bodega	PC07-RI	No aplica para las contrataciones evaluadas

Cuadro Nro.4
Procedimiento para la Etapa de Evaluación y Seguimiento de Proyectos de Inversión

Nombre del documento	Código de formulario	Contenido en el expediente
Evaluación POA-Proyectos	PE01-EP	No se localiza en expedientes
Bitácora de vista y reporte	PE02-BV	No se localiza en expedientes
Aprobación pago parcial	PE03-AP	Se localiza en expedientes sin formulario
Informe Trimestral Resultado Evaluación	PE04-RE	No se localiza en el expediente, pero se remite a Planificación Institucional sin el formulario)
Oficio de Solicitud de acta de cierre	PE05-AC	Se localiza en expedientes sin formulario
Listado de defectos encontrados	PE06-LD	No se localiza en expedientes
Aviso oficial de los defectos encontrados	PE07-AD	No se localiza en expedientes
Aprobación Pago Final	PE03-AP	Se localiza sin formulario y no se adjunta a la aprobación del pago final, el estudio Técnico que establece en este ítem el Manual de Procedimientos para la Dirección de Inversión Pública (procedimiento Nro. 20 del Manual de Procedimientos)

Como se puede observar en los cuadros anteriores, el Manual de Procedimientos de la Dirección de Inversión Pública 2014, establece tres etapas para gestionar la obra pública institucional, debiendo evidenciar cada etapa con la información básica establecida en los formularios; sin embargo, la Dirección de Inversión Pública no oficializó ni puso en marcha dichos procedimientos.

2.2 Sobre la no oficialización ni puesta en marcha de la Propuesta de Manual Técnico para el Desarrollo de Obra Pública de la Municipalidad de Heredia ni de la Norma 4.5.2 “Gestión de Proyectos”, de las Normas Generales de Control Interno para el Sector Público

No obstante a la existencia de los procedimientos antes mencionados en el periodo 2018, la Administración, decide realizar una actualización del marco metodológico para el diseño, formulación, documentación y seguimiento del proceso de gestión de proyectos de obra pública institucional y mediante Contratación Directa Nro. 2018CD-000354-01, orden de compra Nro. 61333, de fecha 05 de diciembre de 2018, por un monto de \$ 18.900.000.00, se adjudica al Ingeniero Henry Alfaro Rojas MGP, la ***“Contratación de servicios profesionales para el diseño, formulación, documentación y validación del proceso de gestión de proyectos de Obra Pública para la para la Municipalidad de Heredia”***.

La contratación, entre otros productos, emite una ***“Propuesta de Manual Técnico para el Desarrollo de Obra Pública de la Municipalidad de Heredia”***, entregado a la Dirección de Inversión Pública, el día 21 de mayo de 2019, mediante oficio sin número y que a la fecha de emisión de este estudio no ha sido oficializada institucionalmente por parte del señor Alcalde de Heredia ni se ha puesto en marcha por parte de la Dirección de Inversión Pública. La “Propuesta de Manual de Obra Pública de la Municipalidad de Heredia”, se emitió por parte del profesional contratado, tomando como referencia la gran mayoría de los criterios que se consideran en el “Manual Técnico de Obra Pública de la Contraloría General de la República”, existente desde 1998 y que actualmente, se reitera, puede ser utilizada como marco de referencia como efectivamente lo hizo la contratista, una vez actualizada la normativa correspondiente en dicho documento.

Ambos manuales, el de la Contraloría General de la República como la Propuesta de la Municipalidad de Heredia contemplan cuatro etapas para el desarrollo de obra pública: Preinversión, Inversión y Operación, más una etapa recomendativa de control interno y seguimiento.

Para fundamentar las cuatro etapas en los expedientes de gestión, tanto el Manual de la Contraloría General de la República como el recién elaborado Manual Técnico para el Desarrollo de Obra Pública de la Municipalidad de Heredia, obligan como requerimientos mínimos, la siguiente documentación:

PREINVERSIÓN

1. Viabilidad de los proyectos de obra pública y criterios de evaluación correspondientes
2. Concepción y análisis de la idea de un proyecto
3. Perfil del proyecto
4. Estudio de prefactibilidad
5. Estudio de factibilidad y evaluación
6. Uso de la evaluación financiera y socioeconómica
7. Financiamiento

INVERSIÓN

8. Diseño definitivo
 - 8.1 Definición de las bases del diseño
 - 8.2 Diseño de la obra
 - 8.3 Planos constructivos
 - 8.4 Condiciones generales y especificaciones técnicas
 - 8.5 Presupuesto de la obra
 - 8.6 Programa de avance físico
 - 8.7 Memorias descriptivas y de cálculo
9. Modalidades de ejecución de la obra
 - 9.1 Ejecución de la obra por "administración"
 - 9.2 Ejecución de la obra por contrato
 - 9.2.1 Restricciones de la contratación de una obra pública

OPERACIÓN

10. Manuales de operación y mantenimiento
11. Planificación, programación y presupuestación del mantenimiento
12. Planeamiento y programación de la operación
13. Evaluación de la etapa de operación

Además de la mención de las etapas anteriores, ambos manuales refieren a una etapa que si bien es cierto, es recomendativa, se incluye para el control y seguimiento de las obras públicas como una sana práctica para la protección de los fondos públicos invertidos en cada una de las obras institucionales; a saber:

NORMAS ESPECÍFICAS PARA EL CONTROL DE UNA OBRA PÚBLICA EN EJECUCIÓN: Sistema mínimo de control

1. Plan de ejecución
2. Plan de control de un proyecto de obra pública y programa de control

Por otra parte y en ausencia de procedimientos o de una metodología propia de obra pública institucional, tampoco se vislumbra, en el análisis de los expedientes de gestión de las contrataciones evaluadas, que se haya implementado los requerimientos mínimos y vinculantes que establece las Normas Generales de Control Interno para el Sector Público, las cuales indican en su Norma 4.5.2 “ **GESTIÓN DE PROYECTOS**”, lo siguiente:

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

a. La identificación de cada proyecto, con indicación de su nombre, sus objetivos y metas, recursos y las fechas de inicio y de terminación.

b. La designación de un responsable del proyecto con competencias idóneas para que ejecute las labores de planear, organizar, dirigir, controlar y documentar el proyecto.

c. La planificación, la supervisión y el control de avance del proyecto, considerando los costos financieros y los recursos utilizados, de lo cual debe informarse en los reportes periódicos correspondientes. Asimismo, la definición de las consecuencias de eventuales desviaciones, y la ejecución de las acciones pertinentes.

d. El establecimiento de un sistema de información confiable, oportuno, relevante y competente para dar seguimiento al proyecto.

e. La evaluación posterior, para analizar la efectividad del proyecto y retroalimentar esfuerzos futuros.

(el resaltado no es del original)

Ante lo anterior se hace evidente que la Dirección de Inversión Pública no ha implementado ni puesto en marcha un marco metodológico ya sea a través de procedimientos institucionales, manuales de obra pública aplicables para el sector público o bien a través de las normas de control interno para el sector público que le coadyuvara a dicha dependencia a direccionar la gestión de obra pública institucional y a evidenciar esta gestión en los expedientes que respaldan cada obra institucional planificada y ejecutada, contraviniendo esta omisión administrativa el artículo 7 de la Ley General de Control que en lo que interesa indica:

*Artículo 7- **Obligatoriedad de disponer de un sistema de control interno.** Los entes y órganos sujetos a esta fiscalización dispondrán de sistemas de control interno, los cuales deberán ser aplicables, completos, razonables, integrados y congruentes con sus competencias y atribuciones institucionales...”*

La ausencia de un marco metodológico formal y puesto en marcha en el desarrollo de obra pública institucional, ha permitido que cada funcionario encargado o responsable de cada obra asignada, desarrolle sus proyectos sin una guía establecida para tal efecto, reflejándose esta inconsistencia en la conformación de los expedientes de gestión de las nueve contrataciones evaluadas. Actualmente estos expedientes son la suma y el archivo de los documentos entregados por los contratistas sin ningún tipo de identificación, comprobación o clasificación documentada por parte de la Institución. Este debilitamiento del sistema de control interno en el desarrollo de obra pública institucional, reflejado en los expedientes de gestión evaluados, está exponiendo a la Institución a no poder, ante alguna eventualidad, a garantizar con información fehaciente, completa y oportuna que los proyectos de obra pública institucional se hayan realizado bajo los principios de calidad, eficiencia, eficacia y economía contractuales.

2.3 Sobre el control y fiscalización realizada por la Dirección de Inversión Pública a la obra pública institucional

En los nueve expedientes de gestión evaluados se determinó la inexistencia de controles y de bitácoras de fiscalización internas en donde se consignen los periodos en que se realizó la fiscalización de las obras en sitio, los avances periódicos de las obras, las comprobaciones sobre el cumplimiento de las especificaciones técnicas y generales contenidas en los contratos de las obras supervisadas, las posibles desviaciones o inconformidades del proyecto, retrasos o incumplimientos, entre otros. Tampoco se observa la supervisión evidenciada de la Directora de Inversión Pública a ninguna de las obras institucionales tal y como lo solicita el perfil de puesto del director(a) de Inversión Pública.

El no controlar o fiscalizar a través de bitácoras o de cualquier otro mecanismo de control, el desarrollo del contrato de la obra pública institucional, provoca también que no se tenga un control sobre la documentación que se debe solicitar y evidenciar en los expedientes de gestión como respaldo del buen desarrollo de la obra pública contratada; ejemplo de ello, son los informes técnicos que se deben adjuntar a las solicitudes de pagos finales a los contratistas y que actualmente no se adjuntan⁵ o bien, las bitácoras de seguimiento que se deben de llevar a cabo una vez finalizadas las obras institucionales a fin de determinar su efectividad⁶ y que actualmente no se realizan.

⁵ paso número 20 del procedimiento de evaluación y seguimiento de proyectos de inversión del Manual de Procedimientos para la Dirección de Inversión Pública

⁶ inciso e) de la Norma 4.5.2 de las Normas de Control Interno para el Sector Público

De manera más específica y para señalar la falta de documentación que genera la ausencia de fiscalización de las obras institucionales, se cita como referencia la contratación directa Nro. 20188CD-000057 “**Instalación de sistema de Gas LP, Mercado Municipal de Heredia**”, cuyo costo es de €30.000.000.00 y cuyo responsable en la fiscalización según requisición Nro. 10727 del 29 de enero de 2018, es la Dirección de Inversión Pública.

En el oficio DIP-0057-2017, de fecha 29 de enero 2018, suscrito por la Directora de Inversión Pública, en relación a los requerimientos técnicos que se le envían a la Proveeduría, la Dirección de Inversión Pública indica que “*para efectos de la adecuada fiscalización de este proyecto, se contará con un profesional en la materia para dar las aprobaciones que corresponda a nivel general que aseguren un diseño apegado a la normativa técnica*”, sin embargo, el expediente de gestión no evidencia la contratación ni las aprobaciones de dicho profesional como tampoco se evidencia **la anulación del oficio DIP-0057-2017**⁷, como tampoco se evidencia los informes o bitácoras internas de avance de la obra, de fiscalización y de entrega parcial o final del proyecto.

Por otra parte, en la cláusula cuarta del contrato de esta contratación directa se establece que “*La forma de pago será contra entrega total del servicio previo informe de visto bueno de la Unidad de Salud Ocupacional junta a la factura comercial...*”; no obstante, el pago se aprobó por parte de la responsable institucional de la obra, se tramitó por la Proveeduría Municipal y se canceló por el funcionario correspondiente, sin la presentación de dicho informe técnico.

Para evidenciar con mayor abundamiento que ante la falta de control y /o fiscalización se omiten en los expedientes de gestión, documentos y acciones que deben ser parte del cumplimiento de los contratos y que deben ser evidenciados, se tiene para este caso en particular, que la contratista se obligó mediante documento formal, a brindar mantenimiento de los tanques cada 6 meses; a realizar una prueba de hermeticidad a la tubería de la red principal un año después de entregado el proyecto y a realizar una medición al sistema de puesta a tierra del tanque y el auto-tanque durante el primer año, no existiendo en el expediente de gestión, bitácoras ni informes municipales ni de la empresa que brinden garantía del cumplimiento de dichas obligaciones contractuales, a la fecha.

Otro ejemplo se da en el caso del contrato de obra pública por demanda Nro. 2016LN-000002-01, denominada “**Construcción de Aceras y Cordón de Caño en Áreas Públicas y Privadas a definir por demanda para la Municipalidad de Heredia**”. En el caso de esta contratación, se analizaron algunas de las construcciones (seleccionadas al azar) que correspondían a la orden de compra Nro. 59292, por un monto total de €489.988.240.00, en diferentes zonas del Cantón.

⁷ No se realizó la contratación. La requisición 9234 en el expediente de contratación administrativa aparece anulada.

En los expedientes de gestión de esta contratación cuyo responsable fue la Unidad de Gestión Vial⁸, al igual que en la mayoría de las demás construcciones, **la información documental sobre la fiscalización ejercida por la Unidad a cargo del contrato** es prácticamente omisa, con el agravante de que los funcionarios responsables de las obras mantienen una importante concentración de funciones por cuanto son quienes solicitan, brindan el criterio técnico (especificaciones técnicas), recomiendan adjudicación, quienes en sana practica deben controlar y fiscalizar, quienes reciben la obra y quienes solicitan el pago de las obras, esto, sin que se vislumbre la supervisión de la Dirección de Inversión Pública en alguna de las anteriores actividades de control ni en esta ni en ninguna de las nueve contrataciones evaluadas como lo solicita el perfil de puesto para este tipo de funcionario directivo.

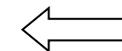
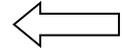
No se ubicó en el expediente de este proyecto ningún tipo de informe técnico, que describa adecuadamente aspectos mínimos como ubicación exacta, longitud, ancho, espesores, cumplimiento de especificaciones técnicas contractuales con las que se ejecutaron y recibieron las obras por conceptos de construcción aceras, cunetas y cordones de caño. En fiscalización realizada por esta Auditoría Interna en compañía tanto del Ingeniero Rodolfo Rothe, Ingeniero institucional, así como en compañía del mismo responsable de las obras en mención, Encargado de la Unidad Técnica de Gestión Vial, se comprobó la imposibilidad de realizar alguna fiscalización constructiva en sitio versus documentación comprobatoria contenida en los expedientes de gestión ya que como se indicó anteriormente, la información es insuficiente.

A manera de referencia, se muestra a continuación el formato de informe que utiliza la Unidad de Gestión Vial y la información que genera dicho documento. Obsérvese que en el ítem denominado “Lugar”, se indican hasta cuatro sitios diferentes donde se construyeron las obras, sin indicar, direcciones exactas de la construcción, tampoco se hace referencia a croquis, la clase de obra ejecutada ni cantidades de materiales utilizados en cada obra. Tampoco se evidencia una descripción detallada de la obra ni controles aplicados de las obras ejecutadas, ni el recibo de las obras.

⁸ Esta actividad la mantiene actualmente la Dirección de Inversión Pública, pero en los casos evaluados el responsable era el Encargado de la Unidad de Gestión Vial; información suministrada por la Unidad de Gestión Vial y la Dirección de Inversión Pública.

0000010 0000007

INFORME TECNICO PARA TRABAJOS EJECUTADOS	INFORME TECNICO PARA TRABAJOS EJECUTADOS																																								
FECHA: 27/11/14 HORA: 8:00	FECHA: 27/11/14 HORA: 8:00																																								
LUGAR: La Esmeralda III Edif.	LUGAR: Urb. Gribaldo, Escuela I.M.S., Don Nombre a Sta. Cecilia, Urb. San Francisco.																																								
NOMBRE DEL PROYECTO: Construcción de Acero a Armadura	NOMBRE DEL PROYECTO:																																								
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th>TRABAJOS A REALIZAR</th> <th>DESCRIPCION:</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>DESCARPE</td> <td></td> </tr> <tr> <td>RELLENO</td> <td></td> </tr> <tr> <td>N DE CORDON</td> <td></td> </tr> <tr> <td>ACERIAS</td> <td>80cm</td> </tr> <tr> <td>LIMPIEZA</td> <td></td> </tr> <tr> <td>EXCAVACION</td> <td></td> </tr> <tr> <td>COLOC.</td> <td></td> </tr> <tr> <td>COLOC.</td> <td></td> </tr> <tr> <td>OTROS</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	TRABAJOS A REALIZAR	DESCRIPCION:	DESCARPE		RELLENO		N DE CORDON		ACERIAS	80cm	LIMPIEZA		EXCAVACION		COLOC.		COLOC.		OTROS		<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th>TRABAJOS A REALIZAR</th> <th>DESCRIPCION:</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>DESCARPE</td> <td></td> </tr> <tr> <td>RELLENO</td> <td></td> </tr> <tr> <td>N DE CORDON</td> <td></td> </tr> <tr> <td>ACERIAS</td> <td></td> </tr> <tr> <td>LIMPIEZA</td> <td></td> </tr> <tr> <td>EXCAVACION</td> <td></td> </tr> <tr> <td>COLOC.</td> <td></td> </tr> <tr> <td>COLOC.</td> <td></td> </tr> <tr> <td>OTROS</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	TRABAJOS A REALIZAR	DESCRIPCION:	DESCARPE		RELLENO		N DE CORDON		ACERIAS		LIMPIEZA		EXCAVACION		COLOC.		COLOC.		OTROS	
TRABAJOS A REALIZAR	DESCRIPCION:																																								
DESCARPE																																									
RELLENO																																									
N DE CORDON																																									
ACERIAS	80cm																																								
LIMPIEZA																																									
EXCAVACION																																									
COLOC.																																									
COLOC.																																									
OTROS																																									
TRABAJOS A REALIZAR	DESCRIPCION:																																								
DESCARPE																																									
RELLENO																																									
N DE CORDON																																									
ACERIAS																																									
LIMPIEZA																																									
EXCAVACION																																									
COLOC.																																									
COLOC.																																									
OTROS																																									
<p>DESCRIPCION:</p> <p>Abstra toreros, conformación de las tre base.</p> <p>Chorro de concreto vibrado con Mezcladora de Camión.</p>	<p>DESCRIPCION:</p> <p>Se hizo desmolida de Acero expuesto, conformación del terreno para la instalación de la base.</p> <p>Chorro con Champiña.</p>																																								
<p>CRONIS:</p>	<p>CRONIS:</p>																																								
<p>CONTROLES APLICADOS:</p>	<p>CONTROLES APLICADOS:</p> <p>Con Lupa de lupa y cuarenta entre otros con el propósito de verificar la calidad ejecutada.</p>																																								



ADJUNTAR FOTOGRAFIAS FINAL

ANOTACIONES:
Se solicita el acubado correspondiente.

INSPECCION: Luis Méndez

En referencia al tema de supervisión que debe realizar la Directora de Inversión Pública sobre esta y toda la obra pública institucional y a la cual le obliga la Ley General de Control Interno, las Normas Generales de Control Interno para el Sector Público y el Perfil de Puestos del Director(a) de Inversión Pública de la Municipalidad de Heredia, esta funcionaria argumenta la imposibilidad de realizar dicha supervisión por la excesiva carga de trabajo a su haber ya que ella también tiene directamente proyectos a cargo. (ver anexo 1: Observaciones al informe de control interno denominado "Sistema de control interno en la gestión de proyectos de obra pública en la Municipalidad de Heredia")

Es importante mencionar que sobre el deber de supervisión de la Directora de Inversión Pública de la Municipalidad de Heredia, su perfil de puesto, indica en lo que interesa: **"...En este sentido, es el responsable directo por la planificación y desarrollo de las diferentes obras que presta la municipalidad, por lo cual debe asegurar el buen desarrollo de las obras, mediante la evaluación constante de la oportunidad, diligencia, calidad y eficiencia en el desarrollo y gestión de las actividades que involucran la realización de las obras;..."** (el resaltado no es del original)

Otra referencia respecto a la falta de información en los expedientes de gestión que genera el no control o la no fiscalización de la obra pública se da en la Licitación Nro. 2016LA-000027-01, **“Construcción de Losas de Concreto sobre Vía Férrea para la Municipalidad de Heredia”**, Orden de compra Nro. 59217 por un monto de ¢ 143.989.145.40; llama la atención de esta Auditoría, el hecho de que en el expediente de gestión se localiza una solicitud de reajuste de precio por parte de la Contratista sin indicar el monto total del reajuste solicitado, solo presenta los insumos necesarios para realizar el reajuste y no existe más información al respecto en dicho expediente, cuando en la sana práctica la Contratista debería realizar el cálculo total y presentarlo a la Administración para su verificación contractual. No se evidencia alguna gestión del encargado de la obra (Unidad de Gestión Vial) para solicitar lo correspondiente a la Contratista.

Ante la situación, se revisa el expediente de contratación administrativa y se determina que efectivamente la Empresa no establece el monto total del reajuste de precios y que es el Proveedor Municipal quien realiza el cálculo del ajuste de precios por un monto de ¢ 6.076.132.00. Ni en el expediente de contratación administrativa ni en el expediente de gestión, se evidencia los cálculos administrativos del reajuste ni algún tipo de documento en el que conste la participación técnica de la Directora de Inversión Pública ni del Encargado de la obra sobre la procedencia de dicho reajuste, por lo que a este respecto se realiza la recomendación correspondiente a la Proveeduría Municipal.

En el caso de la contratación Licitación abreviada Nro. 2017LA-000035-01 **“Estación de Heredia: Restauración Edificio Patrimonial y Construcción de nuevo andén”**, cuyo costo es de ¢348,019,744.00. En este expediente se evidencia una gran cantidad de documentación entregada por la Empresa para fundamentar lo contratado. No se evidencian bitácoras de control ni de fiscalización internas que permitan corroborar que lo entregado es concordante con lo contratado. Por otra parte, en la bitácora del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA) entregada por la empresa constructora y contenida en el expediente de gestión llama la atención que de aproximadamente 100 inspecciones que se realizaron en conjunto con otras Instituciones Públicas, la Municipalidad de Heredia solo participó en 19 ocasiones sin que exista alguna justificación en el expediente de gestión, del motivo de lo que se podría suponer una escasa fiscalización institucional sobre la obra pública en mención.

Expuestos los casos anteriores en donde se evidencia la ausencia de documentos relevantes en los expedientes de gestión, la ausencia de informes de avance de las obras, de bitácoras de control y fiscalización de los contratos; de supervisión por parte de la figura de Director(a) de Inversión Pública, se tiene que se ha incumplido el marco normativo que rige la obra pública institucional exponiendo a la Institución a no poder garantizar eventualmente: a) la Protección y Conservación del Patrimonio Público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal; b) La confiabilidad y oportunidad de la información que consta en los expedientes de gestión y que respalda la obra pública institucional: c) la calidad, la eficiencia, la eficacia y la economía con que se utilizaron los fondos públicos en la inversión de obra pública institucional.

2.4 Incumplimiento de los artículos 159 y 160 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa referente al recibo parcial o total de la obra pública institucional

De conformidad con la evaluación a las nueve contrataciones de obra pública institucionales, se determinó que algunas de ellas no cumplen con el artículo 159 y 160 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa ya que no se realiza formalmente la recepción parcial ni final de la obra. No constan en los expedientes las actas respectivas ni en el libro de actas custodiado por la Proveduría, la recepción parcial ni la final de las siguientes obras:

- 1- Recepción de la instalación del sistema de Gas LP, Mercado Municipal de Heredia (Contratación Directa 2018-CD-000057)
- 2- Recepción de la construcción de losas de concreto sobre vía férrea para la Municipalidad de Heredia (Licitación Pública 2016LA-000027-01)
- 3- Recepción de las aceras y cordón de caño en Áreas Públicas y Privadas a definir por demanda para la Municipalidad de Heredia (Contratación Pública 2016LN-000002-01)
- 4- Recepción de la obra del corredor accesible Ulloa, San Francisco, Heredia y Mercedes 2016-2017 (Contratación Pública 2016-LN-000002-01)

El Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa indica en su artículo 159.-**Recibo de la obra**, lo siguiente:

“(…)

De esta recepción, que tendrá el carácter de provisional, se levantará un acta que suscribirán el funcionario representante de la Administración y el contratista, en donde se consignarán todas las circunstancias pertinentes en orden al estado de la obra, si el recibo es a plena satisfacción de la Administración, si se hace bajo protesta o si dada la gravedad y trascendencia del incumplimiento, la obra no se acepta en ese momento.

Se entenderá posible la recepción provisional siempre y cuando las obras se encuentren en un nivel aceptable de finalización, faltando solamente pequeños detalles de acabado o la corrección de defectos menores, que deberán consignarse en el acta, para que la obra quede totalmente ajustada a los planos y especificaciones del proyecto, incluyendo las modificaciones aprobadas.

(...)

La Administración solo podrá recibir definitivamente la obra, después de contar con los estudios técnicos que acrediten el cumplimiento de los términos de la contratación, sin perjuicio de las responsabilidades correspondientes a las partes en general y en particular las que se originen en vicios ocultos de la obra. Dicho estudio formará parte del expediente, lo mismo que el acta a que se refiere el presente artículo...” (el subrayado no es del original)

La ausencia de evidencia comprobatoria (actas, informes, u otros medios de control) que demuestre el recibo de las obras en sitio y que garantice a la Administración, que la obra cualquiera que sea, ha cumplido satisfactoriamente los requerimientos técnicos establecidos en el cartel y en el contrato respectivo no solo falta a los procedimientos institucionales y al ordenamiento jurídico contractual sino que expone nuevamente a la Institución a no poder brindar con información fehaciente, completa, evidente y oportuna que la fiscalización de la obra pública en la Municipalidad de Heredia se realiza en atención a la protección y a la vigilancia sobre el patrimonio público de la Institución y a no poder garantizar la calidad y el cumplimiento contractual de la obra recibida.

3. Conclusión

Ante los hallazgos expuestos, producto de la evaluación de una muestra de nueve expedientes de gestión, esta Auditoría Interna concluye no brindar seguridad razonable al sistema de control interno utilizado para evidenciar la gestión de obra pública institucional ya que de las omisiones existentes y de la misma información contenida en estos expedientes, se refleja la ausencia de una metodología y de un sistema de fiscalización adecuados y evidenciados para garantizar el buen desarrollo de la obra pública municipal, situación que ha expuesto a la Municipalidad de Heredia a no poder eventualmente garantizar su obligación con respecto a: a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal. b) Mantener un sistema de información completo, razonable, confiable y oportuno de la información sobre la obra pública institucional. c) Garantizar calidad, eficiencia y eficacia de

las obras públicas institucionales y d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable y vigente para la obra pública institucional.

4. Recomendaciones

4.1 Al señor Alcalde de Heredia, MBA. José Manuel Ulate Avendaño

4.1.1 Instaurar a más tardar el 28 de febrero de 2020, una Comisión Institucional, en conjunto con la Dirección de Inversión Pública, Dirección Financiera Administrativa, Tecnologías de Información, Proveduría Municipal, Control de Calidad y con las dependencias que se consideren necesarias, a fin de analizar, ajustar, oficializar, comunicar e implementar documental y/o digitalmente y con la capacitación adecuada la *“Propuesta para el diseño, formulación, documentación y validación del proceso de gestión de proyectos de Obra Pública para la para la Municipalidad de Heredia”*, emitida por el Ing. Henry Alfaro Rojas MGP, en contratación directa Nro. 2018CD-000354-01. Dicha propuesta debe ser analizada sin perjuicio de los procedimientos emitidos y aprobados para la Dirección de Inversión Pública en octubre de 2019 y de la Norma 4.5.2 de las Normas de Control Interno para el Sector Público (Esta recomendación es de dirección. Los resultados del trabajo de la Comisión deberán estar cumplidos a más tardar el 30 de setiembre de 2020) (Ver comentario 2.1 de este informe)

4.1.2 Advertir documentalmente a la Directora de Inversión Pública con fundamento en el perfil de puestos de dicha funcionaria y normas generales de control interno para el sector público, su deber de ejercer una supervisión eficiente, constante y evidenciada sobre la obra pública que se realiza en la Institución, independientemente del órgano fiscalizador del contrato. (Ver comentarios 2.1, 2.2, 2.3 y 2.4 de este informe)

4.1.3 Gestionar en coordinación con la Titular de la Dirección de Inversión Pública y con quien corresponda capacitaciones en materia de Control Interno y Riesgos, orientado directamente al sector encargado de obra pública institucional. (Ver comentarios 2.1, 2.2, 2.3, 2.4 de este informe)

4.1.4 Ordenar de forma inmediata a la Directora de Inversión Pública, mientras se resuelve sobre la Propuesta para el diseño, formulación, documentación y validación del proceso de gestión de proyectos de obra pública para la Municipalidad de Heredia, la siguiente recomendación de control:

4.2. A la Directora de Inversión Pública, Ing. Lorelly Marín Mena

Establecer en un plazo no mayor al 15 de abril de 2020, un plan de acción basado ya sea en la Norma 4.5.2 “Gestión de Proyectos” de las Normas Generales de Control Interno para el Sector Público, o en su defecto, en el Manual de Procedimientos para la Dirección de Inversión Pública, aprobado recientemente en octubre 2019, para que se utilicen los procedimientos a seguir en el proceso de desarrollo de obra pública, incluidas las etapas a desarrollar, la evidencia que en adelante se debe presentar en los expedientes de gestión y el proceso de fiscalización y seguimiento de obra pública institucional que se debe de llevar hasta que la Comisión y el Alcalde de Heredia, resuelvan sobre la *“Propuesta para el diseño, formulación, documentación y validación del proceso de gestión de proyectos de Obra Pública para la para la Municipalidad de Heredia”*. Copiar el plan de acción a la Auditoría Interna para conocimiento. (Ver comentarios 2.1, 2.2, 2.3, 2.4 de este informe)

4.3. Al Proveedor Institucional, Lic. Enio Vargas Arrieta

4.3.1 Establecer las acciones correspondientes a fin de que la totalidad de los contratos municipales registren la figura del órgano fiscalizador del contrato. (Esta recomendación de control debe cumplirse a partir de la remisión oficial de este informe a esa dependencia municipal en los contratos que suscriba la Municipalidad de Heredia) (Ver comentario 2.3)

4.3.2 Establecer los mecanismos necesarios a fin de comprobar previo a tramitar el pago a un contratista que se presenten los documentos necesarios por parte de los órganos fiscalizadores de contratos, según se definan en los procedimientos y contratos suscritos. (Esta recomendación de control debe cumplirse a partir de la remisión oficial de este informe a esa dependencia municipal en los pagos contractuales que se le soliciten por parte de las diferentes instancias municipales) (Ver comentario 2.3)

4.3.3. Establecer las acciones necesarias a fin de que la gestión que se realiza para el reajuste de precios quede evidenciada en los expedientes de contratación administrativa, incluyendo los cálculos realizados por esa dependencia y los criterios técnicos de los responsables de las obras si se requirieran. (Esta recomendación de control debe cumplirse a partir de la remisión oficial de este informe a esa dependencia municipal y en los casos que corresponda) (Ver comentario 2.3)

Queda en poder de la Auditoría Interna de la Municipalidad de Heredia, expediente AI-08-2019.

Anexo Único

Observaciones de la Directora de Inversión Pública y del Proveedor de la Municipalidad de Heredia al borrador del informe denominado "SISTEMA DE CONTROL INTERNO EN LA GESTION DE PROYECTOS DE OBRA PÚBLICA EN LA MUNICIPALIDAD DE HEREDIA"

Nro. Párrafos	Comentario del Proveedor Municipal al comentario 2.3; página 15, del informe AI-08-2019		
Observaciones Administración (Proveeduría Municipal)	Revisando el oficio PRMH-0027-2019 suscrito por esta Proveeduría del día 17 de enero de 2019 enviado al contratista se indica que el valor de €72.979.80 corresponde al monto a cancelar (suma a pagar) por metro cúbico y no por la suma del reajuste como lo asegura erróneamente el informe presentado. Por otro lado los cálculos, índices y demás aspectos se adjuntan al oficio que se envía a la Dirección Financiera como memoria de cálculo del monto cancelar y como comprobantes para la programación del pago y debo resaltar que de parte de esa Auditoría nunca se solicitó dicha información a esta Proveeduría como para desacreditar mediante el oficio emitido lo realizado hasta el día de hoy de parte de este servidor.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
Argumentos Auditoría Interna	Se toma nota de lo señalado por la Proveeduría Municipal y se solicita mediante correo electrónico a la Proveeduría el oficio (no ubicado originalmente en el expediente de contratación) donde conste el monto total solicitado por la Contratista por reajuste de precios para hacer la corrección en el informe ya que ante la ausencia de este documento se presentó la imprecisión del monto mencionado por la Auditoría; sin embargo, dicho informe no es entregado a la Auditoría por cuanto la Contratista no entregó un oficio solicitando un monto total del reajuste sino más bien presenta los insumos para que la Municipalidad de Heredia fuera la que calculara el reajuste de precios, situación que no se ajusta a una sana práctica. Esta Auditoría mantiene el comentario , con excepción del monto señalado como reajuste solicitado por parte de la Contratista		

Nro. Párrafos	Comentario 1 de la Directora de Inversión Pública sobre el punto 2.1 del informe Nro. AI-08-2019		
Observaciones Administración (Dirección de Inversión Pública)	La Dirección de Inversión Pública no mantiene un marco metodológico para la planificación, ejecución, control, fiscalización y recibo de la obra pública institucional donde se indica: "...se determinó la ausencia de un reglamento o manual de Desarrollo de Obra Pública de la Municipalidad de Heredia...", es importante aclarar que desde el año 2014 se cuenta a nivel institucional con un Manual de los diferentes Macroprocesos y procesos de la Municipalidad de Heredia, dentro de este documento se cuenta con el Manual del Macroproceso de Desarrollo Urbano y dentro de este se encuentra el proceso de Inversión Pública (adjunto a este correo), este proceso contiene los siguientes procedimientos: 1-Procedimiento de formulación y planificación de proyectos de inversión 2- Procedimiento de ejecución de proyectos de inversión 3-Procedimiento de evaluación y seguimiento de proyectos de inversión.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos Auditoría Interna	Se acoge la información brindada por la Dirección de Inversión Pública y se hace referencia de estos procedimientos exclusivamente en el punto 2.1 del informe de la Auditoría Interna y los resultados de su evaluación. La demás información que constaba en el punto 2.1, se trasladó al punto 2.2.		

Nro. Párrafos		Comentario 2 de la Directora de Inversión Pública sobre el punto 2.1 del informe Nro. AI-08-2019	
Observaciones Administración (Dirección de Inversión Pública)		<p>“En la etapa de Inversión, los expedientes de las diferentes modalidades de contratación de obra pública realizadas, las custodia la Proveduría Municipal. No se logra evidenciar el “Programa de avance físico” en los expedientes de gestión y respecto a los demás documentos que se mencionan en esta etapa, se mantienen como un archivo de documentos recibidos por la empresa sin ningún tipo de identificación sobre el ítem de la etapa de Inversión al que corresponden.”</p> <p>Sería importante tener claro a que se refiere con el programa de avance físico, para poder hacer referencia, ya que se debe aclarar que los avances físicos se utilizan solamente para aquellas obras denominadas edificaciones, las cuales efectivamente por su naturaleza llevan un seguimiento de avance para efectos de las valoraciones de los respectivos pagos de avance. En el caso de los proyectos por demanda: cordones, aceras, plays, minigimnasios, losas o similares, no es posible indicar programa de avance físico, ya que la obra o bien que se construye o instala es una sola y se paga lo construido, no existe para estos avances físicos. Sobre el resto de la referencia sobre los “demás documentos” realmente no sabría a qué tipos de documentos específicamente se refieren que se encuentran en los expedientes analizados.</p>	
¿Se acoge?		Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>
		Parcial <input type="checkbox"/>	
Argumentos Auditoría Interna		La Norma 4.5.2. de las Normas Generales de Control Interno para el Sector público, inciso c), indica claramente que deben existir programas de avance para las construcciones nuevas o para el mejoramiento, adición, rehabilitación o reconstrucción de las ya existentes. El procedimiento Nro. 3 del Procedimiento de Evaluación y Seguimiento de Proyectos de Inversión indica que durante las visitas de fiscalización se debe evidenciar el avance de las obras y no se hace distinción de las mismas. Se mantiene el comentario de la Auditoría Interna.	
Nro. Párrafos		Comentario 3 (primera parte) de la Directora de Inversión Pública sobre el punto 2.1 del informe Nro. AI-08-2019	
Observaciones Administración (Dirección de Inversión Pública)		<p>“Con excepción del inciso a), en los expedientes de gestión de obra pública institucionales no se identifican los incisos b), c),d) y e) de la Norma de cita”. Sobre el punto b, es importante indicar que, de acuerdo al Procedimiento de Ejecución de Proyectos de Inversión, quien elabora la requisición, las especificaciones técnicas, la valoración de ofertas y emite la respectiva Orden de Inicio, es el profesional responsable del proyecto a ejecutar, así mismo los profesionales en Ingeniería y Arquitectura tienen las competencias idóneas para que ejecute las labores de planear, organizar, dirigir, controlar y documentar el proyecto. Por lo que en mi criterio sí se logra identificar claramente este enunciado “b”. No refiere el informe ejemplos donde no existan estos elementos. Sobre el punto c, en este caso en los proyectos se llevan controles como las Bitácoras, fotografías, controles en Excel, actas e informes de avances. Por lo que en mi criterio sí se podría decir que hay cumplimiento y del todo no es nulo porque se identifican este tipo de documentos dentro del expediente. Sobre el punto d y e) no se identifican tal y como lo indican en su informe.</p>	
¿Se acoge?		Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>
		Parcial <input type="checkbox"/>	
Argumentos Auditoría Interna		Se mantiene el comentario de la Auditoría Interna. No existe referencia en el procedimiento señalado referencia a la afirmación de que quien elabora la requisición es el responsable de la obra solicita en los procedimientos de Inversión Pública. Del punto c) se demuestra en el informe que no existe control ni fiscalización formal de la obra pública institucional, de lo contrario, constarían las bitácoras de fiscalización en los expedientes de gestión de cada obra institucional. Se corrige en el comentario sobre la instalación del GAS Z, el responsable de la obra según requisición de la obra.	

Nro. Párrafos	Comentario 3 (segunda parte) de la Directora de Inversión Pública sobre el punto 2.1 del informe Nro. AI-08-2019		
Observaciones Administración (Dirección de Inversión Pública)	<p>“El que la Institución no cuente con una metodología o procedimiento oficializado sobre la obra pública institucional, ha permitido que cada funcionario encargado de alguna obra pública institucional desarrolle sus proyectos sin una guía establecida para el efecto, quedando constancia de esta ausencia procedimental en las deficiencias presentadas en los expedientes de gestión evaluados ya que las obras se respaldan documentalmente sin ningún tipo de parámetro de forma ni de fondo. La ausencia de un parámetro oficial referente al respaldo de las diferentes etapas en un proyecto de obra pública institucional ha expuesto a la Municipalidad de Heredia a no poder garantizar que las obras públicas se realizan o se reciben de conformidad con los principios de calidad, eficiencia, eficacia y economía contractuales.”</p> <p>Tal y como lo expuse anteriormente, si existe un procedimiento sobre la obra pública, en lo que se diferencian los controles son para los tipos de obras y contratos, los cuales por sus diferencias no se pueden encasillar en controles iguales para todas las tipos de procesos de contratación (por demanda, edificaciones, mobiliario y equipamiento de parques, etc), por lo que no hay una ausencia total de un parámetro oficial. Sobre la expresión de que esta ausencia ha expuesto a la Municipalidad a no poder garantizar que las obras se realicen o reciban de conformidad, es una conclusión subjetiva en el sentido de que las obras están construidas y habilitadas para el fin que fueron ejecutadas.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos Auditoría Interna	El Procedimiento para la Dirección de Inversión Pública, modalidad obra pública, contratación administrativa no fue implementada ni puesta en marcha por la Dirección y así se evidencia en los expedientes de gestión. La exposición de la Municipalidad a no poder brindar garantía de el buen ejercicio de la obra pública institucional se genera de cada una de las inconsistencias señaladas por la Auditoría Interna. Se mantiene el comentario de la Auditoría Interna.		
Nro. Párrafos	Comentarios 1 y 2 de la Directora de Inversión Pública sobre el punto 2.3 del informe Nro. AI-08-2019		
Observaciones Administración	<p>1. “En las nueve contrataciones evaluadas se determinó la inexistencia de informes y/o bitácoras de fiscalización en donde se consignen, al menos, los avances de las obras y el control y fiscalización de las especificaciones técnicas y generales contenidas en los contratos de las obras adjudicadas.”- Este enunciado 2.2 debe ser analizado según la modalidad o tipo de contrato, de los 9 evaluados se pueden clasificar en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contrato por demanda (6): losas de concreto (2), cordones y aceras, minigimnasios, corredor accesible, plays • Edificaciones (2): Estación del Tren, Biblioteca Virtual, • Otras obras (1): Sistema Gas LP 		

	<p>Lo anterior porque en las obras tipo contrato por demanda, no existen avances de obras, como se explicó anteriormente el objeto contractual se ejecuta, se recibe y se paga, a diferencia de las edificaciones.</p> <p>2. “Los expedientes contienen el archivo de la información suministrada por los contratistas sobre lo ejecutado, sin que exista por parte del municipio la documentación que corrobore que lo suministrado o ejecutado por el contratista se apega a los criterios técnicos y generales requeridos, provocándose paralelamente de esta forma, que no se soliciten una serie de documentos que deben obligatoriamente estar contenidos en los expedientes de gestión de obra pública como mecanismo de control de las obras ejecutadas y del buen pago de las mismas con fondos públicos”</p> <p>En el comentario no se refiere con detalle a que documentos no se solicitan al contratista, por lo que se puede percibir como una apreciación subjetiva, adicional que en mi criterio no todos los 9 contratos cuentan con estas debilidades anotadas, lo que puede generar un sesgo en el análisis realizado ya que no se identifican claramente.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos Auditoría Interna	<p>El Procedimiento de Evaluación y Seguimiento de Proyectos de Inversión Pública del Procedimiento para la Dirección de Inversión Pública 2014, no hace distinción de obras; indica claramente el deber de establecer bitácoras de avance en todo tipo de obra, también lo refiere las Normas Generales de Control Interno para el Sector Público. Norma 4.5.2. El informe de Auditoría muestra ejemplos varios de la documentación que se extraña en los expedientes de gestión. Se mantiene el comentario de la Auditoría Interna.</p>		
Nro. Párrafos	<p>Comentario 3 y 4 de la Directora de Inversión Pública sobre el Punto 2.3 del informe Nro. AI-08-2019</p>		
Observaciones Administración	<p>“2016LN-000002-01, denominada “Construcción de Aceras y Cordón de Caño en Áreas Públicas y Privadas a definir por demanda para la Municipalidad de Heredia”.</p> <p>- No es cierto que la información es prácticamente omisa, esto es una apreciación subjetiva, si hay información, lo que considero del análisis realizado por ustedes es que la información no tiene todos los elementos esperados en la evaluación, por lo que es importante reitero, poder detallar que tipo de información es la que hace falta en el expediente. De la conversación con Luis Mendez, me indica que efectivamente el fue a inspecciones en varias ocasiones donde se explicaron las consultas realizadas, se debe revisar las actas de estas inspecciones con el fin de ver las debilidades realmente encontradas en los sitios aleatorios escogidos.</p> <p>Por otra parte, para este contrato y de igual forma para la mayoría de los contratos arriba analizados, se omite en el contrato la cláusula referente a la dependencia o funcionario Fiscalizador del Contrato. Según el inciso g) del artículo 8 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, esta figura debe reflejarse obligatoriamente en los contratos respectivos, máxime si no existe una asignación formal del director del Proyecto, Jefe de Proyecto y el Inspector de la Obra, como en el caso de esta Municipalidad, por cuanto no existe una certeza del funcionario responsable de la obra para efectos de solicitud de rendición de cuentas.</p>		

	- Es lo mismo indicado en el enunciado 2.1 punto 3. Si existe evidencia desde la decisión inicial del proceso, así como el proceso de seguimiento del área de Gestión de Calidad.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos Auditoría Interna	<p>Se mantiene el comentario de la Auditoría Interna. Se ha reiterado en repetidas ocasiones que las justificaciones deben ser evidenciadas. Las explicaciones del funcionario ante la solicitud de rendición de cuentas deben ser evidenciadas; en el correo de fecha 10 de febrero de 2020, se les indicó a quienes se dirigió el borrador del informe que los expedientes de gestión se encontraban en la oficina de la Auditoría y que podían ser consultados para evidenciar en contrario cualquier comentario de la Auditoría. La Auditoría Interna, como se indica en el informe realizó las inspecciones en sitio con un ingeniero municipal y la colaboración del ingeniero externo de la Auditoría de la Municipalidad de Heredia y no fue posible identificar tomando como base la documentación existente en el expediente, la ubicación exacta de las construcciones de aceras, las especificaciones técnicas que se utilizaron, entre otros. Es importante recordar a la Administración el deber de documentar la gestión institucional según Normas Generales de Control Interno para el Sector Público.</p>		
Nro. Párrafos	Comentario 5 de la Directora de Inversión Pública sobre el punto 2.3 del informe Nro. AI-08-2019		
Observaciones Administración	<p>A manera de ejemplo y en referencia al tema de control y fiscalización de los proyectos, se tiene la Licitación abreviada Nro. 2017LA-000035-01 “Estación de Heredia: Restauración Edificio Patrimonial y Construcción de nuevo andén”, cuyo costo es de ₡348,019,744.00. En la bitácora del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA) entregada por la empresa constructora y contenida en el expediente de gestión, se determina que no existe evidencia de bitácoras de fiscalización internas y que de las 100 inspecciones que se realizaron en conjunto con otras Instituciones Públicas, la Municipalidad de Heredia solo participó en 16 ocasiones.</p> <p>Estación del Tren: en este caso la encargada del proyecto era mi persona, pero en un momento dado se le solicita a la Arquitecta Montero, que por favor continúe con la fiscalización del contrato, para lo cual ella hace la debida anotación dentro de la Bitácora de Obra, sobre este punto es importante recalcar lo indicado en el artículo 4 del Reglamento Especial Cuaderno de Bitácora de Obras del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA): “Podrán hacer anotaciones en el cuaderno de bitácora, sobre aspectos vinculantes a los procesos constructivos, el propietario y sus representantes consultores, siempre y cuando éstos sean miembros activos del Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica, funcionarios de instituciones del Estado, Contraloría General de la República, municipalidades, .Colegio Federado, etc., que en razón de sus funciones deban dejar observaciones relativas al cumplimiento de disposiciones legales o reglamentarias vigentes que se relacionen con la administración de los procesos constructivos o con la obra misma.”. Adicional a esto se debe indicar que la Arquitecta cuenta con las competencias idóneas para ejecutar las labores de planear, organizar, dirigir, controlar y documentar el proyecto, razón por la cual se le delega continuar con el proceso. Durante el proceso constructivo del proyecto de la Remodelación de la Estación, se trabajó con la Bitácora de Obra del CFIA serie #38250 y la #39954, por lo que se demuestra que existió fiscalización por parte de la Dirección de Inversión Pública, en este caso tanto de la Ing. Lorelly Marín, como de mi persona Elizette Montero.</p> <p>- De la revisión de las bitácoras de obra se determina lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se evidencian un total de 92 inspecciones reportadas por diferentes profesionales relacionados con el proyecto. Se aclara que esta contabilización se sacó por fecha de visita. 		

	<ul style="list-style-type: none"> De estas 92, se constataron en bitácoras un total de 30 inspecciones realizadas en conjunto a saber: Instituto Tecnológico de C.R, Patrimonio, INCOFER, Municipalidad y Constructora, se constataron en Bitácora 30 inspecciones aproximadamente. De estas 30 inspecciones en conjunto se constataron un total de 19 inspecciones realizadas por Elizette Montero y mi persona (13/9/2019, 20/9/2018, 4/10/2018, 11/10/2018, 25/10/2018, 01/11/2018, 29/11/2018, 13/12/2018, 10/01/2019, 22/01/2019, 31/01/2019, 13/03/2019, 26/03/2019, 6/05/2019, 28/05/2019, 13/06/2019, 18/06/2019, 25/06/2019 y el 02/07/2019). Se aclara que la inspección del 22 de enero del 2019 la arquitecta Montero no firmó la hoja de bitácora porque tenía otra inspección, pero consta en las anotaciones su asistencia a la inspección. <p>Es importante aclarar de estos datos arrojados el restante 62 inspecciones corresponde a anotaciones individuales de profesionales como el Ing. Estructural, el Ing. Electromecánico que inspeccionan aspectos muy puntuales de su campo, así mismo, la Arquitecta que diseño e inspeccionó realizó inspecciones aparte de las que se establecieron en conjunto y la empresa constructora realizó anotaciones cada 2 o 3 días, ya que se registra todo el avance del proceso constructivo en campo. Y no corresponden a las inspecciones en conjunto.</p>
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/> No <input checked="" type="checkbox"/> Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos Auditoria Interna	<p>Se mantiene el comentario de la Auditoría Interna. En el comentario que realiza la Auditoría Interna se hace referencia únicamente a que no existen bitácoras de avance de proyecto ni de fiscalización <u>interna</u> sobre el proyecto y que de la fiscalización que se puede observar de la bitácora del CIFA solo se identificaron las visitas de la Institución en 16 ocasiones de 100 visitas en sitio realizadas por parte de la Empresa, según las firmas registradas por la Ingeniera Lorelly Marín y la Arquitecta Montero. En dicho comentario no se cuestionan calidades ni potestades de las funcionarias ni se hace referencia a la fiscalización de las otras instituciones involucradas en el proyecto. Se sustituye 16 ocasiones por 19 ocasiones en el informe de control interno.</p>
Nro. Párrafos	<p>Comentario 6 de la Directora de Inversión Pública sobre el punto 2.3 del informe Nro. AI-08-2019</p>
Observaciones Administración	<p>La ausencia de informes de avance o bitácoras de control y fiscalización (evidenciada) de los contratos que sustentan las obras públicas institucionales por parte de los que tienen a cargo obras públicas institucionales ha expuesto potencialmente a la Institución a no poder garantizar la calidad, eficiencia, efectividad y economía con que se han recibido por parte de los contratistas las obras adjudicadas y a no poder garantizar con evidencia fehaciente el buen uso de los fondos y recursos públicos invertidos en las mismas. Aunado a ello, no se logró identificar la supervisión general de la Dirección de Inversión Pública en las contrataciones evaluadas.</p> <p>- En el expediente de la Estación consta los informes técnicos, avances de obras, pruebas de calidad y toda la información del proyecto, garantizando la ejecución de las obras y la calidad de las mismas, por lo que lo indicado en el informe de la Auditoría Interna de que hay ausencia de informes no es cierto, y esta aseveración es una interpretación muy subjetiva, porque no demuestra o queda evidenciado con pruebas que no existió fiscalización ni controles. Por ejemplo en este proyecto todos los involucrados recibieron a satisfacción el inmueble y actualmente está en uso por parte del INCOFER y los miles de usuarios que diariamente utilizan el servicio del tren; por lo que no hubo un mal manejo de los recursos públicos ni se ha expuesto a la institución como se reafirma en el informe de la Auditoría Interna.</p>

	<p>- Sobre la supervisión de acuerdo a nuestro procedimiento institucional el profesional administrador del contrato es responsable de todo el proceso desde la decisión inicial hasta la recepción de obra. Razón por la cual esta Dirección no hace supervisión, ya que como bien saben yo también administro contratos y no existe una figura que supervise mis contratos.</p> <p>- El perfil de puestos, da la potestad a los Ingenieros de Proyectos a asumir al igual que la Dirección lo concerniente a las contrataciones, el cual indica: Supervisar la ejecución de proyectos contratados por la municipalidad. Llevar expedientes actualizados de las contrataciones. Controlar y Fiscalizar las obras que realiza la Municipalidad de Heredia o bien las obras contratadas por la Municipalidad.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos Auditoría Interna	<p>Se mantiene el comentario de la Auditoría Interna. La ausencia de fiscalización interna <u>evidenciada</u> es un hecho que se está dando en los expedientes de gestión de obra pública institucional, aún y cuando en la realidad esa fiscalización si se realice por los responsables de las obras, debe quedar evidenciada cada fiscalización realizada, sino como podría la Administración demostrar la veracidad de su fiscalización . La Auditoría Interna trabaja con cédulas en las que verificó las bitácoras o informes de fiscalización y supervisión interna y en los nueve casos no se evidenció la fiscalización de las obras por parte de los responsables ni la supervisión interna de la Dirección de Inversión Pública. La Dirección de Inversión Pública hace referencia a solo una contratación (Estación) en la que sí existen bitácoras, informes de avance, etc.; todo presentado muy responsablemente por la Contratista pero no se evidencia formularios o bitácoras de fiscalización interna en los que se evidencie que la Municipalidad además de lo entregado contractualmente por la Empresa realizó las fiscalizaciones en sitio o que analizara y brindara algún visto bueno sobre la efectividad de la información suministrada por la Empresa. De ahí que por eso se ha expuesto en el informe que los expedientes son un archivo de la documentación entregada por la Empresa sin ninguna identificación ni comprobación de la misma. Se realiza un comentario sobre esta contratación y es referente a su participación en las fiscalizaciones realizadas por la Empresa. Se reitera que la fiscalización interna sobre lo que hace la contratista debe existir por norma y debe quedar evidenciada por norma. Por otra parte, aún y cuando los responsables de las obras son responsables de su planificación, ejecución, fiscalización, control y recibo de la obra, el Director (a) de Inversión Pública, según su perfil de puestos (que lo establece claramente) y según Ley de Control Interno y Normas de Control Interno para el Sector Público, debe supervisar la obra pública que se realice en la Municipalidad de Heredia y dejar evidencia de ello. El mecanismo de esa supervisión lo establece la Dirección.</p>		