



Auditoría Interna

San José, 20 de noviembre 2019
JD-INTA-246-2019
Auditoría Interna

Señor:
Arturo Solórzano Arroyo
Director Ejecutivo
INTA

PROVEEDURÍA
INSTITUCIONAL

Fecha: 21/11/2019
Hora: 
Recibido: 



Advertencia: Sobre obra pública para los procesos de contratación administrativa.

Estimado señor:

La Auditoría Interna, de acuerdo con las competencias que le establece el inciso d) del artículo N°22 de la Ley General de Control Interno, N°8292, (LGCI 8292) que señala como una competencia de las Auditorías Internas el "(...) **advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento**(...)" se pronuncia sobre los comentarios realizados por su persona, en la sesión ordinaria N°451 del 10 de octubre de 2019, con respecto al desarrollo de obra pública en el INTA, específicamente en disminuir los tiempos de la ejecución del proyecto por medio de la **NO contratación de los servicios de consultoría** de ingenieros civiles y/o arquitectos en las fases de: elaboración de planos y documentos y control de ejecución de las obras.

Al respecto, considera importante esta Auditoría Interna, que la nueva Administración del INTA tenga un contexto de situaciones ocurridas en el pasado con respecto al desarrollo de obra pública conozca y administre esos antecedentes y lo que enmarca el ordenamiento jurídico y técnico sobre el tema:

- 1- **Informes emitidos por la Auditoría Interna con respecto al desarrollo de obra pública en el INTA:** a raíz de una denuncia interpuesta sobre supuestas irregularidades en la ejecución de las obras contratadas en el proceso de licitación abreviada "2013LA-000061-99999 "Reconstrucción, adición y mejoramiento del camino interno de los Diamantes (7km) en la Estación Experimental de Pococí", el 09 de agosto de 2016 esta Auditoría emitió dos informes relacionados, el primero de ellos "INF-CI-INTA-004-2016 Informe especial de control interno sobre Reconstrucción, Adición y Mejoramiento de camino interno de la Estación Experimental los Diamantes" y el segundo denominado "INF-RH-INTA-005-2016 Denuncia sobre supuestas irregularidades en la ejecución de las obras contratadas en el proceso de licitación abreviada 2013LA-000061-99999 "Reconstrucción, adición y mejoramiento del camino interno de los Diamantes (7km) en la Estación Experimental de Pococí.", lo anterior de conformidad con el artículo N°35 de la LGCI N°8292.

En el informe INF-RH-INTA-005-2016 correspondiente a una relación de hechos se recomendó a la Junta Directiva lo siguiente:

- a) Solicitar al Señor Ministro de Agricultura y Ganadería la apertura de un procedimiento administrativo, de conformidad con lo que establece la Ley General



Auditoria Interna

de la Administración Pública N°6227, determinar la verdad real de los hechos y las eventuales responsabilidades administrativas, en que podrían haber incurrido los funcionarios del Instituto Nacional de Innovación y Transferencia Tecnológica Agropecuaria señalados en el aparte denominado "Presuntos Responsables", y proceder a aplicar medidas sancionatorias, según corresponda.

- b) Instruir al Director Ejecutivo para que se realice el debido reclamo al proveedor, de acuerdo a lo establecido en el artículo N°35 de la Ley de Contratación Administrativa, con respecto a la prescripción de la responsabilidad del contratista, en el cual se establecen cinco años para que la Administración reclame al contratista la indemnización por daños y perjuicios, originada en el incumplimiento de sus obligaciones y si se trata de obras públicas, el término para el reclamo indemnizatorio originado en vicios ocultos (*"una deficiencia comprobada en las cantidades y calidades de los materiales y equipos incorporados en alguna parte de la obra, que implique destrucción parcial o total, o riesgo inminente de que ocurra, respecto a lo establecido en los planos, especificaciones y bitácora del proyecto"*- según Dictamen de la Contraloría General de la República N°08616 del 23 de julio de 2012,), será de diez años, contados a partir de la entrega de la obra.

Adicionalmente en informe INF-CI-INTA-004-2016 se comunicaron los siguientes hallazgos:

- a) Ausencia de normativa específica sobre **cómo deben desarrollarse las obras y cuáles son los requerimientos básicos y necesarios a la hora de ejecutarlas**, tomando en consideración que desde la entrada en vigencia de la Ley General de Control Interno N°8292 y Normas de Control Interno para el Sector Público -2-2009-CO-DFOE, **la responsabilidad de establecer mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno quedó en los Jerarcas y Titulares Subordinados.**
- b) En aquella fecha, **el INTA no contaba con normativa para la gestión de proyectos en obra pública**, en la cual se regulen las diferentes etapas, como lo son: **elaboración de planos y documentos y el control de ejecución de la obra**, situación que **es resultado de un deficiente Sistema de Control Interno**, a la fecha de **nuestra revisión no existe políticas y/o procedimientos** que regulen las actividades que el Instituto desarrolla, esta situación permitió que el proceso de ejecución de Licitación Abreviada 2013LA000061-99999 "Reconstrucción, adición y mejoramiento del camino interno de los Diamantes (7km), se administrara bajo **elementos de control mínimos y eventualmente provocaron anomalías en los trabajos contratados tales como:**
- ✓ **Especificaciones técnicas y el análisis técnico de ofertas fueron realizados por un profesional en Ingeniería Agrónoma, y no Ingeniería Civil o Arquitectura**, esa persona no contaba con las **competencias idóneas** para establecer un pliego de especificaciones técnicas para el para el desarrollo de una obra pública ni tampoco emitir un criterio técnico sobre las ofertas recibidas en el proceso de contratación.

Auditoria Interna

- ✓ La **recepción definitiva de la obra no contó con los estudios técnicos** que aseguran el cumplimiento de los términos de contratación (la recepción fue realizada por un profesional en el área de **Ingeniería Agrónoma y no Civil y/o Arquitectura**) y requeridos por el artículo N°151 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.

Como consecuencia de las debilidades detalladas en los puntos anteriores, se emitieron las siguientes recomendaciones:

a- "Gestionar la creación y divulgación de un Manual de Procedimientos para la planeación, ejecución, supervisión y finiquito de Obra Pública del INTA, tomando en consideración al menos asuntos relacionados con:

- *Identificación de cada proyecto, sus objetivos y metas, recursos, y las fechas de inicio y terminación.*
- *Regular la designación de un responsable del proyecto con competencias idóneas para que ejecute las labores de planear, organizar, dirigir, controlar y documentar el proyecto.*
- *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.*
- *Regular todo el desarrollo de la obra tomando en consideración buenas prácticas establecidas por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, en cuanto a las diferentes etapas de un proyecto, elaboración de planos y/o especificaciones técnicas, documentos y control de ejecución de la obra.*

Y otros que la administración considere necesarios tomando como marco de referencia lo establecido por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos y Manual Técnico para el Desarrollo de Proyectos de Obra Pública de la Contraloría General de la República (derogado mediante la circular N° 10341 (DFOE-265) del 18 de setiembre de 2007), en todo lo que no se oponga al ordenamiento jurídico vigente."

En atención a las recomendaciones emitidas en INF-CI-INTA-004-2016, la Administración realizó las siguientes acciones correctivas:

- a- Por medio del oficio SDE-INTA-029-2017, emitido el 13 de noviembre del 2017 por parte del señor Álvaro Rodríguez Aguilar-Subdirector Ejecutivo, se estableció el procedimiento para la contratación de obra pública, dicho oficio textualmente indica:



Auditoria Interna

- *Los profesionales involucrados en la elaboración del cartel y la ejecución de la obra (consultores y constructores) en cuanto a los procedimientos a seguir, sus responsabilidades se regirán por lo dispuesto en la Ley de Contratación, su Reglamento, el pliego de condiciones y la normativa y demás disposiciones emitida por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, así como cualquier otra norma legal de aplicación según corresponda. La cantidad de profesionales y especialidades deberá de definirse (SIC) en el cartel con base en el tipo de obra a realizar.*
 - *Por último, no se recomienda iniciar un procedimiento de obra pública, sin la contratación de la consultoría que proporcione el recurso técnico necesario, toda vez que podría incurrirse en errores u omisiones, que afectarán el desarrollo de las obras a ejecutar por parte de la administración y la subsiguiente afectación al interés público.* (El resaltado no es del original)
- b- Mediante Directriz N°DE-INTA-001-2017 del 08 de diciembre 2017, la Dirección Ejecutiva envía a todos los funcionarios INTA, el procedimiento para la contratación de obra pública en el INTA, en el inciso b) el cartel se detalla lo siguiente:
- Punto b) El cartel: (...) *Para su confección, la Administración podrá contratar o solicitar la asistencia de personas físicas o jurídicas, especializadas en la materia de que se trate, siempre que no tengan ningún interés particular directo ni indirecto en el negocio, cuando no tuviere en su organización los recursos técnicos necesarios para ello.*
 - Punto j) Recibo de la obra: (...) *La Administración solo podrá recibir la obra, después de contar con los estudios técnicos que acrediten el cumplimiento de los términos de la contratación (...)*
 - *Consideraciones finales: se recomienda iniciar todo procedimiento de obra pública, con la contratación de consultoría que proporcione el recurso técnico necesario, toda vez que podría incurrirse en errores u omisiones, que afectarán el desarrollo de las obras a ejecutar por parte de la administración y la subsiguiente afectación al interés público.*
- (El resaltado no es del original)
- c- La Directriz N°DE-INTA-001-2017 del 08 de diciembre 2017, en su momento fue publicada en la página web del INTA, sin embargo actualmente no se visualiza en dicha página, sin embargo a la fecha dicha directriz, **es un acto administrativo vigente que regula el proceso para el desarrollo de obra pública mediante las figuras de consultor y constructor, tomando en consideración la normativa establecida en la Ley de Contratación Administrativa y su reglamento y demás disposiciones emitidas por el Colegio de Ingenieros y Arquitectos de CR (CFIA).**

Auditoria Interna

Como resultado de las acciones de la Administración, con corte al 31 de enero de 2018, la Auditoria Interna tiene por implementadas las recomendaciones emitidas en informe “INF-CI-INTA-004-2016 Informe especial de control interno sobre Reconstrucción, Adición y Mejoramiento de camino interno de la Estación Experimental los Diamantes.”

- 2- **Ordenamiento jurídico y técnico para desarrollo de obra pública:** de conformidad con el artículo N°8 del Reglamento de la Ley General de Contratación Administrativa (Decreto N°33411-Gaceta N°210 del 02/11/2016), la decisión inicial para una contratación se define como:

“Artículo 8°—Decisión inicial. La decisión administrativa que da inicio al procedimiento de contratación será emitida por el Jeraarca de la Unidad solicitante o por el titular subordinado competente, de conformidad con las disposiciones internas de cada institución.

Esta decisión se adoptará una vez que la unidad usuaria, en coordinación con las respectivas unidades técnica, legal y financiera, según corresponda, haya acreditado, al menos, lo siguiente:

- a) *Una justificación de la procedencia de la contratación, con indicación expresa de la necesidad a satisfacer, considerando para ello los planes de largo y mediano plazo, el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Anual Operativo, el presupuesto y el Programa de Adquisición Institucional, según corresponda.*
- b) *La descripción del objeto, las especificaciones técnicas y características de los bienes, obras o servicios que se requieran, en caso de que puedan existir diferentes opciones técnicas para satisfacer la necesidad, acreditar las razones por las cuales se escoge una determinada solución, así como la indicación de la posibilidad de adjudicar parcialmente de acuerdo a la naturaleza del objeto. (...)* (El subrayado no es del original)

En este sentido, se concibe que las unidades usuarias son las encargadas de gestionar las necesidades mediante las solicitudes de pedido, con el fin de formalizar los procesos de contratación administrativa, que a su vez concluyen con las labores asignadas. **Las unidades técnicas son aquellas encargadas de proporcionar las especificaciones y recomendaciones de las características de los bienes o servicios a ser adquiridos.** La unidad usuaria puede ser a la vez unidad técnica, pero debe tener la **competencia para fundamentar un criterio técnico.**

Actualmente el INTA no cuenta con funcionarios en la especialidad de Ingeniería Civil, Arquitectura, que puedan desempeñar de forma eficiente y eficaz las etapas de desarrollo de una obra tales como:

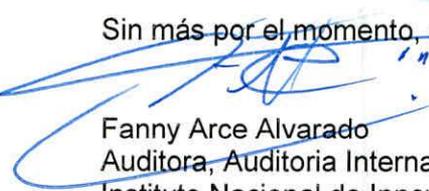


Auditoría Interna

- Primera fase- Elaboración de mapas y documentos: anteproyecto, planos de construcción y especificaciones, presupuesto de la obra, programación de la obra, asesoría para licitación y adjudicación de la obra.
 - Segunda Fase-Control de ejecución: supervisión, inspección, dirección técnica, gerencia de proyectos y responsabilidad de la ejecución de la construcción.
 - Tercera fase-Operación y mantenimiento de la estructura: operación, mantenimiento, trabajos de conservación y reparación menor, obras eléctricas y de otro tipo.
- 3- **Consideraciones finales:** en el desarrollo de obras ya se han materializado pérdidas económicas para la institución, afectando el interés público, por lo que en su momento la Auditoría Interna realizó una serie de recomendaciones a la Administración para que se incorporaran políticas y procedimientos de control que eviten a futuro situaciones similares como las ocurridas en la reconstrucción, adición y mejoramiento de camino interno de la Estación Experimental los Diamantes (trabajos mal hechos en bombeo del camino, lastre de mala calidad, falta de colocación de tubería, falta de la colocación de cabezales de las alcantarillas, ausencia de canales espaldone para aguas pluviales, trabajos mal hechos en barandas y puentes y sus bases y soldadura de mala calidad); por tanto es fundamental que en futuras obras civiles que se desarrollen en el INTA, la Administración aplique las políticas emitidas en directriz DE-INTA-001-2017 emitidas por la Dirección Ejecutiva.

Así las cosas, la Auditoría Interna advierte a la Administración de los riesgos que se podrían materializar si en el desarrollo de futuras obras públicas en el INTA se deja de lado la contratación de la figura del consultor, lo cual podría **afectar los principios de economía, eficiencia y eficacia que deben imperar en la administración de recursos públicos**; tal y como se detalló en párrafos anteriores el INTA no cuenta con profesionales idóneos para desarrollar especificaciones técnicas de la obra pública como: elaboración de planos de construcción y especificaciones, presupuesto de la obra, programación de la obra, asesoría para para licitación y adjudicación del constructor, supervisión para garantizar que se conserve el criterio y la concepción original del proyecto, inspección de la obra en campo para vigilar que la ejecución de la obra se realice de conformidad con las mejores normas de trabajo, los planos de construcción, las especificaciones técnicas; dirección técnica y administración de la obra y finalmente el recibo de la obra de conformidad con el artículo N°151 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.

Sin más por el momento, se suscribe.



Fanny Arce Alvarado
Auditora, Auditoría Interna
Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria.



AUDITORIA
INTERNA

CC: Álvaro Rodríguez Aguilar-Subdirector Ejecutivo
Graciela Chaves Ramirez- Directora Administrativa Financiera
Jaqueline Aguilar Méndez-Proveedora Institucional