



# AUDITORÍA

*09 de agosto 2016*

**Informe:** *No. INF-CI-INTA-004-2016*

**Para:** *PhD. Carlos Araya Fernández- Director Ejecutivo*

**De:** *Licda. Fanny Arce Alvarado – Auditora Interna*

**Asunto:** *Informe especial de control interno sobre Reconstrucción, Adición y Mejoramiento de camino interno de la Estación Experimental los Diamantes.*

---

## **1 - ANTECEDENTES**

En el mes de octubre del 2014 la Auditoria Interna recibió información sobre supuestas irregularidades en la ejecución de las obras contratadas en el proceso de licitación abreviada 2013LA000061-99999 “Reconstrucción, adición y mejoramiento del camino interno de los Diamantes (7km) en la Estación Experimental de Pococí”. Cabe destacar que para aquel entonces dicha denuncia fue recibida por el anterior Auditor del INTA y meses después el mismo se acogió a su pensión por jubilación, dada esta situación la atención de esta denuncia fue realizada hasta el nuevo ingreso del titular de la Auditoria Interna.

El proceso de licitación al que hacen referencia los hechos denunciados, fue realizado en el mes de noviembre del 2013, por parte de la Proveeduría Institucional del INTA, para la contratación de obras relacionadas con “Reconstrucción, Adición y Mejoramiento del Camino interno de la Estación Los Diamantes”.

El proveedor adjudicado en el proceso fue el Arquitecto José García Fonseca, Representante del Consorcio de Ingenieros y Arquitectos (CIA), al cual se le canceló la suma de ¢35.748.000.

## **2 – OBJETIVO:**

El objetivo general del presente proyecto es realizar un análisis de la efectividad del control interno del proceso de obra pública en el INTA, como un tema complementario a la denuncia recibida por parte de la Contraloría General de la República.

### **3- ALCANCE DEL TRABAJO Y PROCEDIMIENTOS REALIZADOS.**

La administración activa es la responsable del diseño, implementación y mantenimiento de un adecuado sistema de control interno, el cual debe estar diseñado para proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal; para exigir confiabilidad y oportunidad de la información; garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones y cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.

Nuestra responsabilidad es la ejecución de revisiones independientes sobre la efectividad y lo adecuado del control interno establecido por la Administración Activa, así como del cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico establecido. La auditoría comprende la ejecución de procedimientos seleccionados, que dependen del juicio del auditor, con el fin de obtener evidencia sobre las transacciones sujetas a auditoría que se revelan en los estados financieros, dentro de estos procedimientos se incluye una evaluación de riesgo de error significativo ya sea causado por fraude o error en la cual el auditor considera los controles internos establecidos para determinar la oportunidad y alcance de sus procedimientos de auditoría

Nuestra Auditoría fue realizada de acuerdo a las regulaciones establecidas en la Ley General de Control Interno N°8292, R-DC-64-2014 Normas Generales de Auditoría para el Sector Público; así como lo dispuesto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna del Instituto Nacional de Innovación y Transferencia Tecnología Agropecuaria (INTA) del Ministerio de Agricultura y Ganadería (Publicado en Gaceta #175 del 10 de setiembre 2008).

El alcance específico de la auditoría se detalla a continuación:

- a- Análisis del ordenamiento jurídico y técnico que regula el proceso de construcción y obras en el Sector Público.
- b- Determinación de fases de las obras de acuerdo al órgano rector en este tema (Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica (CFIA).
- c- Análisis de los documentos de la licitación abreviada 2013LA000061-99999 “Reconstrucción, adición y mejoramiento del camino interno de los Diamantes (7km), desde el 23 junio 2013 hasta el 24 de febrero de 2014 fecha en que el proveedor hizo la entrega de la obra y el respectivo informe final.
- d- Visita a campo en conjunto con el Arquitecto del Ministerio de Agricultura y Ganadería, realizada el día 06 de mayo de 2016 a la Estación Experimental los Diamantes para analizar los hechos e irregularidades que supuestamente se presentaron.
- e- Entrevistas realizadas a la Administración Activa para indagar sobre del proceso de obras que se desarrollan en el INTA.

#### **4- DETALLE DEL TRABAJO REALIZADO**

Tomando en consideración las supuestas irregularidades en la ejecución de la obra contratada mediante la Licitación Abreviada 2013LA000061-99999 “Reconstrucción, Adición y Mejoramiento del Camino Interno de los Diamantes” ésta Auditoría requirió del asesoramiento de un profesional en el área de Arquitectura del Ministerio de Agricultura y Ganadería, dado que el INTA carece de profesionales en las áreas de Ingeniería Civil y/o Arquitectura.

La Auditoría trabajó en conjunto con el Arq. Luis Mata Ferreto, para realizar una visita en sitio y analizar los supuestos hechos irregulares, adicionalmente se desarrollaron otros procedimientos de auditoría para analizar las situaciones y causas que generaron debilidades en el sistema de control interno, o bien para determinar posibles responsabilidades disciplinarias y/o penales y civiles, de acuerdo a los supuestos hechos irregulares denunciados. Los resultados de nuestro estudio se detallan a continuación:

##### **4.1 Análisis del ordenamiento jurídico y técnico que regula el proceso de construcción y obras en el Sector Público:**

De acuerdo a las indagaciones realizadas por esta Auditoría, a la fecha de nuestra revisión no existe normativa específica sobre cómo deben efectuarse las obras y cuáles son los requerimientos básicos y necesarios a la hora de ejecutarlas, adicionalmente el INTA tampoco cuenta con esa normativa para regular las obras en proceso y en la cual se regulen las diferentes etapas como lo son: elaboración de planos y documentos y control de ejecución de la obra.

Anteriormente la Contraloría General de la República mediante la Circular DCOP-1-98 del mes de julio de 1998, comunicó a las entidades sujetas a su control y fiscalización la creación del "Manual Técnico para el Desarrollo de Proyectos de Obra Pública", con el objetivo de que sirviera como guía en la ejecución de los proyectos de inversión en obra pública, así como al órgano contralor en las labores de fiscalización relativas al control de tales obras. De acuerdo con lo señalado en la referida Circular, *las entidades públicas podían adoptar este manual en los términos propuestos por la Contraloría General o bien, sobre su misma base o estructura, elaborar un manual propio en el que consideraran las normas idóneas y específicas para el tipo de proyecto o proyectos que desarrolla cada entidad* en particular; sin embargo de acuerdo a consulta realizada al Subdirector Ejecutivo del INTA actualmente la institución no cuenta con un manual o procedimiento que regule el desarrollo de las obras. (Ver punto 3.5 Proceso actual de construcción de obras en el INTA)

*Sin embargo, dado que dicho manual data del año 1998 y desde esa fecha se han producido una serie de cambios en el ordenamiento jurídico administrativo, éste fue derogado mediante la circular N° 10341 (DFOE-265) del 18 de setiembre de 2007, “tomando en cuenta que se han creado normativas al respecto como por ejemplo, la emisión del Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública, la promulgación de la Ley General de Control*

Interno (Ley N° 8292) y de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (Ley N° 8131), y las modificaciones a la Ley de Contratación Administrativa (Ley N° 8511) y el nuevo Reglamento a esa Ley (Decreto N° 33411-H), se ha generado como lógica consecuencia, algunas diferencias en lo estipulado por el mencionado documento, sea porque algunas normas han variado, perdido vigencia o porque nuevas disposiciones del ordenamiento jurídico deben complementarse al manual”.

En razón de lo anterior, para aquellas entidades que acogieron en su totalidad el manual, ***el órgano contralor deja sin efecto su aplicación vinculante, sin perjuicio de que puedan conservarlo como marco de referencia en todo lo que no se oponga al ordenamiento jurídico vigente.***”

(El resaltado no es del original).

En ausencia de normativa específica sobre el desarrollo de obras por fallas propias del Sistema de Control Interno del INTA, esta Auditoría tomó como base el Reglamento para la contratación de servicios de consultoría en ingeniería y arquitectura del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica, considerando el dictamen C-431-2007 de la Procuraduría General de la República:

“V. Conclusiones:

***Primera:*** que el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, con fundamento en su Ley Orgánica, se encuentra facultado para reglamentar el ejercicio de las profesiones que se encuentran bajo su tutela.

(...)

***Tercero:*** que las normas que emite el Colegio consultante, de conformidad con la jerarquía de las normas que rige nuestro ordenamiento jurídico, plasmada en el artículo 6 de la Ley General de la Administración Pública, tienen rango de reglamento, por lo que se encuentran subordinados a lo que las Leyes de la República y los Decretos Ejecutivos que las desarrollan establezcan.

#### **4.2 Fases de las obras de acuerdo al Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica (CFIA):**

En el Reglamento para la contratación de servicios de consultoría en ingeniería y arquitectura del CFIA se establecen una serie de regulaciones para la contratación de servicios de consultoría de manera que esos servicios se fundamenten en los mejores principios éticos y profesionales, cuyos intereses corren paralelos a los que el cliente requiere; adicionalmente en su Capítulo III, establece las fases de una obra desde su concepción hasta la etapa final:

#### **4.2.1 Elaboración de planos y documentos:**

El Reglamento para la contratación de servicios de consultoría en ingeniería y arquitectura del CFIA, establece para que para esa etapa se requieren los siguientes ítems (*artículo 17*):

- 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 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.).
- d) 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.
- e) 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 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.

Sin embargo, en la fase de servicios tanto el anteproyecto como los planos de construcción y especificaciones son obligatorios para la ejecución del proyecto, en tanto los restantes son opcionales.

Por otra parte, el artículo N°148 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa establece:

*(...) “Además, la Administración deberá **disponer en el cartel de al menos un diseño gráfico del proyecto y el detalle de las especificaciones técnicas, acorde con la complejidad de la obra y el tipo de contrato a realizar**”.* (El resaltado no es del original).

El disponer de los planos de construcción y especificaciones es fundamental para contar con elementos gráficos y escritos que definan 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.

En nuestra revisión de la licitación 2013LA000061-99999 “Reconstrucción, adición y mejoramiento del camino interno de los Diamantes (7km), no logramos localizar los respectivos planos, este documento se buscó en el expediente de contratación custodiado por la Proveeduría Institucional, fue solicitado a la Estación Experimental los Diamantes y se solicitó al proveedor, este último nos indicó vía telefónica que iba a buscar los planos y hacerlos llegar, sin embargo, no obtuvimos la información.

Con respecto a las especificaciones técnicas de la obra, las mismas no fueron confeccionadas por un profesional del área de Ingeniería Civil o Arquitectura, dichas especificaciones fueron preparadas por la Ex - Coordinadora de la Estación cuya formación profesional es en Ingeniería Agrónoma; la fecha de presentación de esas especificaciones técnicas fue para el 26 de junio de 2013.

Es fundamental que tanto las especificaciones técnicas como los planos de la obra sean desarrolladas por profesionales certificados para tal fin, dado que ellos serán los responsables directos sobre el proyecto, adicionalmente deben actuar bajo las responsabilidades que le establece la normativa establecida por el CFIA.

#### **4.2.2 Control de ejecución:**

El Reglamento para la contratación de servicios de consultoría en ingeniería y arquitectura CFIA, establece que para la etapa de control de ejecución se requieren los siguientes ítems (*artículo 17*):



- a) **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.**
- b) **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.**
- c) **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.**
- d) **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.**

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.

La práctica general en construcción de obras ha sido la contratación de un Consultor que se encargue del diseño de los planos, especificaciones técnicas y asesoría para la licitación y recomendaciones de adjudicación para el Constructor, posteriormente ese mismo Consultor será el responsable de desarrollar toda las etapas de supervisión e inspección, dirección técnica y administración, todo en favor de los intereses del cliente y asumiendo la responsabilidad para que la obra se realice de conformidad a los planos y especificaciones técnicas, cumpliendo tiempo, revisión de avances de obras, análisis de los pagos solicitados por el Constructor, entre otros.

Por otra parte, el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa en su artículo N°151 establece:

**“Artículo 151. -Recibo de la obra:** (...) *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 resaltado no es del original).*

Específicamente para la obra de “Reconstrucción, adición y mejoramiento del camino interno de los Diamantes, (7km de camino interno)”, no se tuvo la presencia de un Consultor profesional en las áreas de Ingeniería Civil y/o Arquitectura, que realizara la supervisión e inspección de la obra, así como la administración de la misma, si bien es cierto fue una obra que duró poco tiempo (inicio el 11 febrero 2014 y finalizó el 24 febrero 2014- total 3 semanas), no se evidencia documentación de supervisiones parciales durante ese tiempo, únicamente se cuenta con la recepción final del 25 de febrero de 2014, realizado por la Ing. Agrónoma Xinia Solano Fernández - Exordinadora de la Estación Experimental los Diamantes.

Como resultado de lo mencionado en el párrafo anterior, no se hizo un pago parcial acorde al avance de la obra, únicamente la Administración realizó un pago por un monto de €39.720.000 de acuerdo a factura N°015 a nombre del Arq. José García Fonseca.

Las situaciones mencionadas en los párrafos anteriores evidencian importantes debilidades de control interno en el proceso de la obra en cuestión, dado que como se explica en el punto 3.3 *Análisis de los documentos de la licitación abreviada 2013LA000061-99999*, prácticamente todo el proceso fue desarrollado por una profesional en el área de Ingeniería Agrónoma, quien no tiene la formación ni el conocimiento técnico para realizar las distintas etapas que componen el desarrollo de una obra.

#### **4.3 Análisis de los documentos de la licitación abreviada 2013LA000061-99999:**

Se efectuó una revisión de los documentos contenidos en el expediente físico de la licitación abreviada “2013LA000061-99999 Reconstrucción, Adición y Mejoramiento del Camino Interno



de los Diamantes” con el propósito de determinar los funcionarios que participaron en las distintas etapas de la contratación (solicitud de contratación de bienes y servicios, confección del cartel de licitación, especificaciones técnicas, recepciones parciales y finales de obra, entre otros) en contraposición con las competencias establecidas para realizar cada uno de estos trámites.

#### 4.3.1 Solicitud para la contratación de bienes y servicios:

El 26 de junio de 2013 mediante solicitud N°120, la Ing. Agrónoma Xinia Solano Fernández, en aquel momento Coordinadora de la Estación Experimental los Diamantes, presenta a la Proveeduría del INTA la solicitud para la contratación de reconstrucción, adición y mejoramiento del camino interno de los Diamantes (7km) con un presupuesto estimado de ¢45.000.000, adicionalmente el 22 de octubre de 2013 mediante oficio L.D 288-13 se solicita a la Directora Administrativa Financiera la colaboración para dar trámite a las solicitudes N°119 y N°120, debido a que las fuertes lluvias han lavado y destruido casi totalmente la calle interna de la estación, además menciona que existen puentes falseados y que se tome en consideración que dicha estación se está preparando para la visita de la Viceministra de Agricultura y Ganadería para el próximo 06 de diciembre 2013.

En la solicitud de compra consta únicamente el visto bueno de la Ing. Agrónoma Xinia Solano Fernández, como titular subordinada de la Estación Experimental los Diamantes, no existe una revisión adicional por parte de la jefatura inmediata, en este caso particular, del Jefe del Departamento de Servicios Técnicos o en su efecto del Director de Investigación y Desarrollo Tecnológico, tomando en consideración que la erogación que se iba a realizar contenía un presupuesto importante de ¢45.000.000. Si bien es cierto el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa establece en su artículo N°8 que la decisión administrativa que da inicio al procedimiento de contratación será emitida por el Jefe de la Unidad solicitante o por el titular subordinado competente, también establece que esta decisión se realizará de conformidad con disposiciones internas de cada institución, por lo cual es importante que la administración analice la conveniencia de que este tipo de contrataciones por construcción de obras cuente con aprobaciones tanto del titular subordinado del área como de la jefatura de la unidad, como parte del control interno en este tipo de contrataciones que generalmente significan una erogación importante en fondos públicos.

#### 4.3.2 Confección del cartel de licitación y especificaciones técnicas:

De acuerdo a la evidencia documental se determina que el cartel contiene las firmas de la preparador por la Proveedora Institucional a.i y Jefe de Servicios Generales, sin embargo el pliego de especificaciones técnicas (incluido en el cartel de licitación, artículo N° 25) fue elaborado por Ing. Agrónoma Xinia Solano Fernández, en dichas especificaciones se detallan temas técnicos propios de la profesión de Ingeniería Civil o Arquitectura, tales como: topografía de la carretera, bombeos del camino, especificaciones de soldadura, estructura metálica de puentes, construcción de pasantes tipo alcantarilla, entre otros, lo cual llama poderosamente la atención de esta Auditoría sobre la

fuelle utilizada para elaborar dichas especificaciones, tomando en consideración que la formación de la señora Solano Fernández es en Agronomía y no en las áreas de Ingeniería Civil o Arquitectura.

Como se menciona en el punto *3.1 Análisis del ordenamiento jurídico y técnico que regula el proceso de construcción y obras en el Sector Público*”, el INTA no cuenta con una normativa específica que regule como debe desarrollarse el proceso de obras en todas sus etapas, situación que afecta significativamente el control interno, dado que permite que un cartel de especificaciones técnicas para desarrollar una obra sean elaboradas por un Ingeniero Agrónomo que carece de formación profesional para determinar dichas especificaciones.

#### **4.4 Inspección de obras en Sitio:**

Para el día 06 de mayo de 2016, esta Auditoría en conjunto con el Arq. Luis Mata Ferreto, realizó una visita a la Estación Experimental los Diamantes (EELD) ubicada en Guápiles, con el objetivo de verificar en sitio las supuestas irregularidades en la ejecución del concurso público N°2013-LA-000061-99999, con respecto a: falta de levantamiento topográfico de la Calle Marras, trabajos mal hechos en el bombeo del camino, lastre de mala calidad (se utilizó arena en vez de lastre, lo cual se exigía en el contrato), se colocaron dos alcantarillas en lugar de tres, se hicieron 200 metros de canales de espaldones para aguas pluviales, en lugar de 7 kilómetros, trabajos mal hechos en las barandas de los puentes, no se hizo construcción en concreto para montar barandas de los puentes, soldadura de mala calidad en los puentes (punto en vez de cordón) e incumplimientos en la colación de la tubería, no se construyeron todos los cabezales de alcantarillas y en la ejecución de las obras en los puentes fueron utilizados en su totalidad los vehículos oficiales del INTA sin que se vea ese componente en el contrato establecido.

En dicha visita nos fue asignado el señor Leonel Antonio Arias Lemaitre-funcionario de la Estación Experimental los Diamantes por parte del señor Trino Herrera Arce también funcionario de esa estación, para que nos ubicara físicamente en cada una de las obras desarrolladas.

Previo a la visita a la EELD se procedió a realizar un análisis de las especificaciones técnicas adjuntas en el expediente de la contratación, con el propósito de determinar el alcance de las obras contratadas, posteriormente se realizó la visita en sitio para analizar los hechos irregulares versus cartel de licitación, al respecto logramos concluir:

- a- La vista de campo se realizó sin los planos respectivos de la obra, los cuales son un documento fundamental para realizar una verificación efectiva en sitio, el no tenerlos imposibilita hacer verificaciones efectivas en el lugar. Los planos se buscaron en el expediente de la contratación custodiado por la Proveduría Institucional, se solicitaron a la Estación Experimental quien indicó que tampoco cuenta dicho documento y finalmente estos fueron solicitados al proveedor adjudicado, sin embargo, no obtuvimos respuesta.
- b- De acuerdo a los hechos irregulares denunciados, algunos de ellos se lograron verificar en sitio, mientras que otros no fue posible determinarlos, debido a dos factores fundamentales, el

primero de ellos la ausencia de planos de la obra, y el segundo, el tiempo transcurrido entre la finalización de la obra y la visita realizada el día 06 de mayo de 2016 (han transcurrido alrededor de 2 años) lo cual dificulta verificar en sitio algunas de las irregularidades denunciadas. Con respecto a los supuestos hechos irregulares se logró concluir lo siguiente:

- *Trabajos mal hechos en bombeo del camino:* verificar este hecho en sitio se dificulta debido a que no existen planos de la obra, otro factor que repercute es el tiempo transcurrido desde la finalización de la obra (25 de febrero de 2014) y la fecha de la visita a sitio, en la cual han trascurrido alrededor de 2 años.
- *Lastre de mala calidad (arena en vez de lastre y este último lo exigía el contrato):* no existen referencias técnicas del lastre que debía utilizarse.
- *En paso de alcantarillas colocaron dos en vez de tres (como lo establece el contrato):* al no existir planos se le consulta al funcionario de la EELD que nos acompañó en la visita la identificación y ubicación de cada una de las alcantarillas, con base en esto, dicho funcionario únicamente señaló dos pasantes de alcantarilla. Por otra parte se observaron otros pasantes que se supone se construyeron en otro momento, por lo tanto no se puede asegurar que corresponden a la obra en cuestión.
- *Colocación de tubería c-14 de 36" o 90 cm colocación de 15m con refuerzos localizados en la entrada, esto no se hizo:* con respecto al diámetro de las alcantarillas, se determinó que solamente 1 pasante de alcantarilla respetó el diámetro de 90 cm, los otros 2 pasantes de alcantarillas su diámetro era de 75 cm. Por otra parte, se encontró que uno de los pasantes de alcantarilla estaba rajada debido al peso de los camiones y tráiler con cajón que circulan por este sitio.

Finalmente, en uno de los pasantes de alcantarilla no se logró determinar si formaba parte o no de esa obra, se observó una sección con tubo de metal corrugado en vez de concreto.

- *Construcción de 6 cabezales de las alcantarillas (colocaron 4 en vez de 6):* no existieron planos para determinar la disposición o especificación de los cabezales que se requerían (ubicación, dimensiones, configuración, entre otros). Al no existir planos se le consulta al funcionario de la EELD que acompañó en la visita la identificación y ubicación de cada una de las alcantarillas, con base en esto señalando únicamente dos pasantes que señalaron en la denuncia.
- *Se hicieron 200 metros de canales espaldones para aguas pluviales, en lugar de 7 kilómetros:* no existen planos como referencia documental para determinar donde debían ir los canales, adicionalmente en la visita en sitio no se logró identificar los 200 m de canales que indica la denuncia.

- *Trabajos mal hechos en barandas y puentes y no se hizo construcción en concreto para montar barandas:* al respecto se encontraron varias barandas caídas de los puentes, no se encontró evidencia de que se hayan construido bases de concreto en los puentes para soportar los elementos metálicos de las barandas de los mismos, salvo en algunos apoyos directamente sobre el terreno, estos últimos con una configuración muy deficiente. En el caso de las barandas que estaban instaladas estaban apoyadas sobre elementos metálicos ya existentes en los puentes.

De los 6 puentes a los cuáles se les incorporó barandas solamente 1 de ellos contaba con la estructura completa, el resto de puentes tienen o una única baranda o ninguna. Según nos indicaron las barandas duraron menos de un año.

- *Soldadura de mala calidad (punto en vez de cordón como lo establecía el contrato:* en sitio se verificó que, si se colocaron las tapas en los extremos de los elementos metálicos, pero no se pudo determinar el espesor de esos elementos de acuerdo a lo que establecía el pliego de especificaciones técnicas (1.6mm de espesor mínimo). Se verificó que en los puntos de unión no existía soldadura corrida según lo solicitado, la soldadura fue colocada en forma parcial. En general se observó que los trabajos de soldadura son muy deficientes, tanto así que la mayoría de barandas de los puentes están caídas.
- *Utilización de los vehículos en la EELD para el desarrollo de la obra:* para las fechas en que ocurrieron los supuestos hechos irregulares, la administración no contaba con un control sobre el uso de vehículos a lo interno en la Estación, lo cual no le permite a esta Auditoría determinar si efectivamente durante el desarrollo de la obra se utilizaron vehículos del INTA.

Como se logra observar en los ítems anteriores, de los hechos denunciados, únicamente se logró verificar en sitio el 22.22 % (2 supuestos hechos irregulares), específicamente los trabajos en puentes y de soldadura, el restante 77.78% (7 supuestos hechos irregulares) no se lograron verificar en sitio, dado que no se tenían los planos de la obra y adicionalmente han transcurrido más de 2 años desde la finalización de la misma.

Con respecto a las 2 irregularidades verificadas en sitio, observamos que la Administración en el cartel de licitación no contempló lo que estipula el artículo N°35 de la Ley de Contratación Administrativa (LCA) con respecto a la prescripción de la responsabilidad del contratista, en el cual se establece:

*“ARTICULO 35.-Prescripción de la responsabilidad del contratista. En cinco años, prescribirá la facultad de la Administración de reclamar, al contratista, la indemnización por daños y perjuicios, originada en el incumplimiento de sus obligaciones. Si se trata de obras públicas, el término para*

***el reclamo indemnizatorio originado en vicios ocultos, será de diez años, contados a partir de la entrega de la obra***". (El resaltado no es del original)

De acuerdo a lo establecido en dictamen de la Contraloría General de la República N°08616 del 23 de julio de 2012, se entenderá por 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”***. (El resaltado no es del original).

A pesar de la no inclusión en el cartel de licitación del artículo N°35 de la LCA y de la solicitud de la garantía de obra que asegure a la Administración que dicha garantía se hará efectiva contra defectos de construcción de las obras realizadas y por un plazo de diez años, cualquier condición no prevista por en este deberá recurrirse a la LCA, RLCA y Leyes Conexas, considerando lo establecido en el artículo N°10 de la LCA:

***“Artículo 10.- Sumisión a la normativa administrativa. En cualquier procedimiento de contratación administrativa, el oferente queda plenamente sometido al ordenamiento jurídico costarricense, en especial a los postulados de esta Ley, su Reglamento Ejecutivo, el reglamento institucional correspondiente, el cartel del respectivo procedimiento y, en general, a cualquier otra regulación administrativa relacionada con el procedimiento de contratación de que se trate”***. (El resaltado no es del original).

En cuanto a la determinación de responsabilidades disciplinarias, en relación con las dos irregularidades que se lograron verificar en sitio, el INTA no cuenta con normativa específica que regule el proceso de obras, en la cual se establezcan las normas generales y específicas para el desarrollo de este tipo de proyectos, por otra parte, a la fecha de nuestra revisión tampoco existe un ordenamiento jurídico y/o técnico aplicable al Instituto que regule este tema (ver puntos 3.1 *Análisis del ordenamiento jurídico y técnico que regula el proceso de construcción y obras en el Sector Público* y 3.2 *Análisis de los documentos de la licitación abreviada 2013LA000061-99999*), estas situaciones provocaron que todo el proceso para la reconstrucción, adición y mejoramiento del camino interno de la EELD fuera realizado por la Ex –Coordinadora de la EELD, Ing. Xinia Solano Fernández (quien dejó de ser funcionaria pública a partir del 07 de marzo de 2016), la cual no contaba con la formación profesional para determinar los requerimientos técnicos de la obra, realizar el control y seguimiento del avance de la obra y la recepción final de la misma.



#### **4.5 Proceso actual de construcción de obras en el INTA:**

Considerando las serias debilidades de control que se presentaron en el proceso de contratación “2013LA000061-99999 Reconstrucción, adición y mejoramiento del camino interno de los Diamantes (7km)”, relacionadas con el desarrollo de obra en el INTA, se procedió a entrevistar al Subdirector Ejecutivo sobre el proceso que se aplica desde que se evidencia la necesidad de realizar la construcción de una obra, mejoramientos o adiciones a los activos. En entrevista realizada el 08 de junio de 2016, se concluye lo siguiente:

- Actualmente se tienen construcciones en Estaciones Experimentales, se ha optado por que la Directora Administrativa Financiera y Subdirector Ejecutivo colaboren en el proceso, la necesidad sale de las Estaciones Experimentales, se hace una reunión con el Director de la Estación y Jefes de distintas áreas para determinar las necesidades, ejemplo necesidades en canales de riego, taller, caminos y otros.
- Cuando se tienen las necesidades determinadas se definen los costos estimados para ver temas de presupuesto, y adicionalmente se priorizan esas necesidades entre el Subdirector Ejecutivo, Directora Administrativa Financiera y Jefes y Coordinadores del área.
- Una vez definidas las prioridades, se empiezan a laborar términos de cartel para contratar el Consultor quien será el encargado de elaborar presupuestos, diseños, planos, análisis de ofertas de las Constructoras para realizar una recomendación para adjudicación, actas y recepción de obras, informes de avance de obra, todo relacionado con los trabajos que vaya a realizar la Constructora que se vaya a contratar.
- De acuerdo a los informes de avance de obra y económicos del Consultor se realizan los pagos para el Constructor, la participación del INTA consiste en visitar las obras con el Consultor para ver el nivel de avance, de estas visitas que dan documentación soporte.
- El anterior proceso se inició con la entrada de los recursos correspondiente al Programa Nacional de Alimentos que inició como en el año 2008 o 2009.
- En algunas ocasiones se ha solicitado el apoyo del Arquitecto del MAG sin embargo nunca se ha recibido ya que el MAG solamente cuenta con una plaza que apenas da abasto para las obras que se desarrollan en ese Órgano Rector.

Adicionalmente el Subdirector Ejecutivo indica que desconoce si ese proceso de obra cuenta con algún procedimiento o manual técnico que lo regule, sin embargo, la práctica ha sido desarrollarlo de acuerdo a los puntos que se describieron anteriormente.

Tomando en consideración las afirmaciones del Subdirector Ejecutivo sobre el proceso de obra que debe desarrollarse en el INTA, se realiza la consulta sobre la adjudicación del proceso de contratación “2013LA000061-99999 Reconstrucción, adición y mejoramiento del camino interno de los Diamantes (7km)”, dado que el mismo fue adjudicada por parte de la Comisión de recomendación de adjudicaciones del INTA sin contar con todas las etapas descritas anteriormente, al respecto se nos indica que en reunión del 13 de noviembre 2013 estando presentes Denis Torres Zúñiga (Proveedor Institucional), Adrián Morales Gómez (Director de Investigación y Desarrollo



Tecnológico), Isabel Alvarado Alpizar (Directora Administrativa Financiera) y Gabriela Vargas Bonilla (en aquel momento secretaria de la Comisión de recomendación de adjudicaciones), se cuestionó quien iba a valorar los términos de referencia del cartel para realizar la obra y quien iba a recibir la obra siendo que el INTA no cuenta con profesionales en Ingeniería Civil que puedan realizar dicha recepción. En su momento se recomendó al Subdirector Ejecutivo contratar a un Ingeniero para que hiciera algún cambio a las especificaciones del cartel, pero se les indicó que si ya había una contratación en proceso del Constructor o algún compromiso no se podía hacer nada.

En la revisión del acta N°43 de la Comisión de recomendación de adjudicaciones del día 21 de enero de 2014 estando presentes Ing. José Rafael Corrales Arias-Director Ejecutivo, Adrián Morales Gómez- Director de Investigación y Desarrollo Tecnológico, como invitados: Denis Torres Zúñiga (Proveedor Institucional), Ing. Álvaro Rodríguez Aguilar-Subdirector Ejecutivo y la Licda. Adriana Álvarez Arias-Asesora Legal, se toma el siguiente acuerdo:

*“Acuerdo N°2: (...) La Asesoría Legal al Resolver el Recurso de Revocatoria, declarándolo parcialmente con lugar y dando como fecha máximo el 21 de enero del 2013 para adjudicar, la comisión de Recomendación de adjudicaciones toma el acuerdo de adjudicar la Licitación Abreviada 2013LA0000061-99999 promovida para la Reconstrucción y mejoramiento de camino interno de los Diamantes (7 kilómetros) INTA Guápiles, al Sr. José García Fonseca por un monto total de adjudicar de ₡39.720.000,00 (treinta y nueve millones setecientos veinte mil colones con 00/100) al obtener un puntaje del 100%.*

*Acuerdo Firme: Ejecútese por parte de la Proveduría Institucional. 2 votos.”*

En la revisión del acta N°43 de la Comisión de Recomendación de Adjudicaciones del 21 de enero de 2014, esta Auditoría no observa ningún comentario por parte del Subdirector Ejecutivo sobre las situaciones a las cuales hizo mención en entrevista realizada el día 08 de junio de 2016; con respecto a su inconformidad sobre el desarrollo del proceso de contratación 2013LA0000061-99999 Reconstrucción y mejoramiento de camino interno de los Diamantes (7 kilómetros). Por otra parte, esta Auditoría realizó la revisión de otras actas de sesión de esa comisión, concluyéndose que previo al acta N°43, existe la sesión N°37 del 18 de noviembre 2013 en la que únicamente se evidencia la declaración desierta del proceso, debido a:

*“ACUERDO N°2: La Comisión de Recomendación de Adjudicaciones toma el acuerdo:*

*Se declara DESIERTA la Licitación Abreviada 2013LA-000061-99999, promovida para “Reconstrucción, adición y mejoramiento de camino interno de Los Diamantes (7 kilómetros) INTA guápiles”, por motivo de interés institucional, basado en que el INTA se encuentra en el proceso de contratación de una Empresa Consultora, que revisará, elaborará diseños, planos, presupuestos y será la responsable de la supervisión e inspección de las obras, además de la Dirección Técnica de las mismas a nivel central y en todas las sedes del INTA, por lo que para un uso racional de los recursos, se realizará una sola contratación, por lo que posteriormente se estarán licitando estas mismas obras”.*

Otro elemento importante de mencionar es que el acta N°43 cuenta únicamente con la firma del Ing. José Rafael Corrales Arias-Director Ejecutivo.

## **5- CONCLUSIONES**

- 5.1 A la fecha de nuestra revisión no existe normativa específica sobre cómo deben desarrollarse las obras y cuáles son los requerimientos básicos y necesarios a la hora de ejecutarlas, sin embargo, con 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.
- 5.2 El INTA no cuenta con normativa interna 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.

Las debilidades detectadas en la gestión de esta obra se resumen en:

- Las 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 desarrollo de una obra pública ni tampoco emitir un criterio técnico sobre las ofertas recibidas en el proceso de contratación.
- El inicio y desarrollo de la obra se realizó sin el respectivo diseño gráfico del proyecto, esto a pesar de que el cartel de licitación en su artículo N°25 requería del plano respectivo. Al respecto esta Auditoría no logró localizar los respectivos planos, este documento se buscó en el expediente de contratación custodiado por la Proveeduría Institucional, fue solicitado a la Estación Experimental los Diamantes y se solicitó al proveedor, este último nos indicó vía telefónica que iba a buscar los planos y hacerlos llegar, sin embargo, no obtuvimos la información.
- 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.

- 5.3 Como resultado de la inspección en sitio de las obras en cuestión, el cual fue realizado por esta Auditoria Interna en conjunto con el Arquitecto del Ministerio de Agricultura y Ganadería (dado en el INTA no cuenta con plazas en estas ramas), y con un funcionario asignado por la Estación Experimental los Diamantes, se concluye que el hecho de no contar con los planos respectivos de la obra y el lapso transcurrido desde la finalización de la obra (25 de febrero de 2014) y la visita realizada (06 de mayo 2016), se consolidan como situaciones que dificultan verificar en sitio algunas de las irregularidades denunciadas. Únicamente se logró verificar un 22.22% (2 supuestos hechos irregularidades - trabajos en puentes y soldaduras) el restante 77.78% (7 supuestos hechos irregulares) no se lograron verificar en sitio por las situaciones señaladas anteriormente.
- 5.4 En el cartel de licitación, la Administración no contempló lo que estipula el artículo N°35 de la Ley de Contratación Administrativa (LCA) con respecto a la prescripción de la responsabilidad del contratista para realizar reclamos, la indemnización por daños y perjuicios originada del incumplimiento de sus obligaciones (5 años), en el caso de obras públicas, el término para el reclamo 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”*) será de diez años, contados a partir de la entrega de la obra. Sin embargo esa omisión no exime al contratista de responder por las irregularidades que se verificaron en sitio con respecto a los trabajos realizados en puentes y soldadura, los cuales provocaron que de los 6 puentes a los que se les incorporó barandas solamente 1 de ellos cuenta con la estructura completa a la fecha de la visita de esta Auditoria Interna, el resto de puentes tienen o una única baranda o ninguna (según nos indicaron en la Estación Experimental, las barandas duraron menos de un año).
- 5.5 De la entrevista realizada al Subdirector Ejecutivo se concluye que el proceso de desarrollo de obras que aparentemente se lleva en el INTA es muy distinto al que se dio en la ejecución del proceso de licitación abreviada 2013LA000061-99999 “Reconstrucción, adición y mejoramiento del camino interno de los Diamantes (7km). La práctica descrita por el Subdirector Ejecutivo se adecua a lo que dicta el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica, en su Reglamento para la contratación de servicios de consultoría en ingeniería y arquitectura, sin embargo, esa buena práctica no se aplicó en ninguna de las etapas de la obra en cuestión.

## **6- RECOMENDACIONES**

### **A la Dirección Ejecutiva:**

- 6-1 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.

## **7- OTROS**

- 7.1 Las responsabilidades administrativas y civiles de los funcionarios públicos que eventualmente incumplieron con el ordenamiento jurídico y técnico relacionado con la gestión de proyectos y contratación administrativa fueron tratados en informe “*INF-RH-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”.*
- 7.2 En informe “*INF-RH-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 Pococi*”, se realiza recomendación a la Junta Directiva para que se instruya 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.

## **8- COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN**

**Dirección Ejecutiva:** Se acepta la recomendación de la Auditoría con respecto a la elaboración de la creación y divulgación del Manual de Procedimientos para la planeación, ejecución, supervisión y finiquito de Obra Pública del INTA.

**Fecha de Implementación:** 30 de noviembre de 2016.



Trabajo de campo realizado por:

---

Licda. Alexandra Sandi Gutiérrez  
Asistente Auditoria

Reporte final y Papeles de Trabajo revisado por:

---

Licda. Fanny Arce Alvarado.  
Auditora Interna-INTA

San José, Costa Rica  
09/08/2016

CC:  
*Junta Directiva*  
*Archivo*