

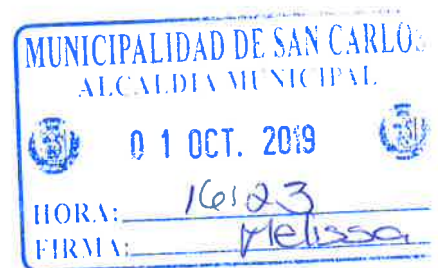
INFORME No. IAI-004-2019
01 de octubre, 2019

MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS

AUDITORÍA INTERNA

**INFORME SOBRE LA FISCALIZACIÓN TÉCNICA DE OBRAS LLEVADAS A
CABO EN EL RELLENO SANITARIO MUNICIPAL**

Octubre, 2019



**INFORME SOBRE LA FISCALIZACIÓN TÉCNICA DE OBRAS LLEVADAS A
CABO EN EL RELLENO SANITARIO MUNICIPAL**

CONTENIDO

1. RESUMEN EJECUTIVO	3
2. INTRODUCCIÓN	4
2.1. ORIGEN DEL ESTUDIO	4
2.2. OBJETIVO GENERAL	4
2.3. NATURALEZA Y ALCANCE	4
2.4. COMUNICACIÓN PRELIMINAR	4
2.5. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN	4
3. RESULTADOS	5
3.1. De los nombramientos del personal encargado de inventarios.	5
3.2. Del faltante de materiales en inventario de bodega	5
3.3. Del uso de materiales de un proyecto en otros proyectos.	7
3.4. De las actividades de control del proyecto	8
4. CONCLUSIONES	10
5. RECOMENDACIONES	10
5.1. Al Alcalde Municipal	10

1. RESUMEN EJECUTIVO

El estudio se realiza en cumplimiento al Plan Anual de trabajo de la Auditoría Interna, con el propósito de evaluar conforme la normativa técnica y legal, proyectos de construcción que se llevaron a cabo en el Relleno Sanitario Municipal, a obras de construcción del área administrativa del Relleno Sanitario llevadas a cabo en los años 2013 y 2014.

En el desarrollo del informe se observó debilidades en la sustitución por algún tipo de ausencia del funcionario a cargo de la Bodega. En las visitas al sitio en la toma de las dimensiones de algunas construcciones, se observaron diferencias en cuanto a áreas construidas versus indicado en los planos, lo que también refleja diferencias en los materiales utilizados como por ejemplo cerámica, azulejo y de bloques de concreto. Por otra parte se adquirieron agregados y cemento para el colado del contrapiso pero al final una parte indefinida de estos materiales no se usaron exclusivamente para este fin, si no, que también para pozos y chimeneas para posteriormente comprar también 14m³ de concreto premezclado adicionales. Por otra parte, para la construcción del Garaje y la Bodega no se utilizaron bitácoras, diseños estructurales ni arquitectónicos, ni planos aprobados por el CFIA y no se definió una fecha de inicio y un fin estimados, no se usó tampoco una programación ni un presupuesto detallado para la compra de materiales. Por último, los expedientes de proyecto no muestran gran detalle de las obras que se realizaron y se limitan a órdenes de compra, y no contienen información relevante que ilustre los pormenores reales de las labores y sus características.

En conclusión, faltó un mayor esfuerzo en la designación del personal ocasional, para que las contrataciones se ajustaran con los requisitos mínimos para el puesto, también las dimensiones del contrapiso del Garaje y de la Bodega son menores a lo indicado en los planos. Los saldos en el inventario de materiales resultaron erróneos y por otro lado hubo compras dobles de insumos para un mismo fin por cuanto a esas compras se les cambió el uso original, por ejemplo, el concreto del contrapiso y una parte indefinida de otros materiales no se usaron exclusivamente para esta actividad, si no, que también para otras obras. Finalmente, para la construcción no se usaron controles mínimos de obra, planos aprobados ni se usó una programación o un presupuesto detallado y los expedientes de proyecto no contienen información relevante que ilustre los pormenores de las labores.

Para la corrección de los hallazgos desarrollados en este informe, al final del informe se giran varias recomendaciones con el propósito de corregir aspectos de control interno de la Municipalidad de San Carlos.

2. INTRODUCCIÓN

2.1. ORIGEN DEL ESTUDIO

El estudio se realiza en cumplimiento al Plan Anual de trabajo de la Auditoría Interna, que contempla llevar a cabo diversos estudios a los diferentes Departamentos que conforman la Municipalidad de San Carlos.

2.2. OBJETIVO GENERAL

Evaluar conforme la normativa técnica y legal, proyectos de construcción que se llevaron a cabo en el Relleno Sanitario Municipal, para verificar que hayan sido realizados de manera eficaz y económicamente aceptable, mediante la revisión de los controles de obra establecidos en el ordenamiento jurídico y técnico.

2.3. NATURALEZA Y ALCANCE

La naturaleza del informe se compone de análisis de información municipal y entrevistas con funcionarios de la institución, así como inspecciones de campo. Su alcance se limita a las obras de construcción del área administrativa del Relleno Sanitario llevadas a cabo en los años 2013 y 2014.

2.4. COMUNICACIÓN PRELIMINAR

Se realizó convocatoria a conferencia final mediante el oficio MSCCM-AI-0089-2019 del 11 de setiembre de 2019, a la cual asistieron Jenny Chacón Agüero, Vicealcaldesa Municipal, Eraidá Alfaro Hidalgo, Regidora, William Arce Amores, Jefe Servicios Públicos, Jimmy Segura Rodríguez, Coordinador de Control Interno, Harold Herra Bogantes, Jefe de Tratamiento y Recolección de Residuos Sólidos y Nelson Aguilar Retana, Encargado de Obras y Servicios Relleno Sanitario.

2.5. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

Es responsabilidad de la Administración Municipal los datos y documentos sobre los cuales se basa el presente estudio. Conforme el artículo 10 de la Ley General de Control Interno N° 8292 es responsabilidad de la Administración Municipal establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, es responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo cumplimiento. De igual forma el cumplimiento al punto 4.5.2. Gestión de Proyectos, de las Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE).

3. RESULTADOS

3.1. De los nombramientos del personal encargado de inventarios.

En las visitas realizadas y en las indagaciones con el personal que llevó a cabo las obras que se revisaron, se encontró que tanto el nombramiento, como la sustitución del funcionario que tenía a cargo la bodega de materiales y herramientas, ya sea por vacaciones o por incapacidad médica, fueron asignadas a un funcionario de manera informal, sin la documentación debida, y éste último no cumplía con los requisitos del puesto según el Manual clases de puestos¹ aprobado, esto da como consecuencia que existan riesgos asociados con el control del inventario de la bodega.

Adicionalmente, las tareas detalladas para la atención de la bodega de materiales y herramientas, no están incluidas en el Manual de Clases de Puestos de la Municipalidad de San Carlos, aprobado por el Concejo Municipal, ni en la clase Operativo Municipal 2, ni tampoco en la clase Operativo Municipal 7 "Encargado de Obras y Servicios" que fue la reclasificación que se realizó, quedando la función de la atención de bodega de materiales sin ser incluida dentro de las funciones del Encargado de Obras y Servicios.

Al respecto de la situación encontrada, las Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), en el punto 2.4 de la idoneidad indica que: *"el personal debe reunir las competencias y valores requeridos, de conformidad con los manuales de puestos institucionales, para el desempeño de los puestos y la operación de las actividades de control respectivas. Con ese propósito, las políticas y actividades de planificación, reclutamiento, selección, motivación, promoción, evaluación del desempeño, capacitación y otras relacionadas con la gestión de recursos humanos, deben dirigirse técnica y profesionalmente con miras a la contratación, la retención y la actualización de personal idóneo en la cantidad que se estime suficiente para el logro de los objetivos institucionales"*.

3.2. De las diferencias de materiales en inventario de bodega

En la revisión de la documentación suministrada, como lo son las órdenes de compra y el registro de inventario, contra la verificación y medición en sitio de lo efectivamente construido, se encontró diferencias faltantes en las cantidades de materiales, en cerámica, azulejo y bloques de concreto. No se pudo corroborar la ubicación de las diferencias en los materiales faltantes.

Adicionalmente, el control que se usó para el inventario en el Relleno Sanitario municipal, la fórmula usada no fue en algunas ocasiones completada como fue confeccionada por cuanto se observa debilidades de control tales como, no se indica quien entrega los materiales, se dejaron espacios en blanco en los que se podrían hacer anotaciones posteriores, en algunos renglones no se indica a quien se le

¹ Sesión Extraordinaria celebrada el miércoles 28 de marzo de 2012, mediante Artículo N° 02, incisos 1 y 2, Acta N° 19.

Como se puede notar en el siguiente ejemplo:

La situación encontrada contraviene a lo normado en nuestro reglamento Interno de Control interno, en lo que se indica en el artículo 43:

El jerarca y los titulares subordinados, deben establecer, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente la protección, custodia, inventario, correcto uso y control de los activos pertenecientes a la institución, incluyendo los derechos de propiedad intelectual. Todo lo anterior tomando en consideración como mínimo los siguientes aspectos.

b) **Regulaciones y Dispositivos de Seguridad:** El jerarca, los titulares subordinados y los funcionarios municipales, deberán acatar las disposiciones y dispositivos de seguridad que establezca la Dirección Administrativa de la Municipalidad; acatando

las directrices que se emitan al respecto y los lineamientos que al efecto establezca el Manual para el Control y Seguridad de la Municipalidad de San Carlos."

Adicionalmente, las Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) indican lo siguiente:

4.3.1 Regulaciones para la administración de activos:

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, actualizar y comunicar las regulaciones pertinentes con respecto al uso, conservación y custodia de los activos pertenecientes a la institución. Deben considerarse al menos los siguientes asuntos: a. La programación de las necesidades de determinados activos, tanto para efectos de coordinación con las instancias usuarias, como para la previsión de sustituciones, reparaciones y otros eventos. b. La asignación de responsables por el uso, control y mantenimiento de los activos, incluyendo la definición de los deberes, las funciones y las líneas de autoridad y responsabilidad pertinentes. c. El control, registro y custodia de la documentación asociada a la adquisición, la inscripción, el uso, el control y el mantenimiento de los activos. d. El control de los activos asignados a dependencias desconcentradas o descentralizadas. e. El cumplimiento de requerimientos legales asociados a determinados activos, tales como inscripción, placas y distintivos. f. Los convenios interinstitucionales para préstamo de activos, así como su justificación y autorización, las cuales deben constar por escrito. g. El tratamiento de activos obsoletos, en desuso o que requieran reparaciones costosas.

4.3.2 Custodia de activos *La custodia de los activos que cada funcionario utilice normalmente en el desarrollo de sus labores, debe asignársele formalmente. En el caso de activos especialmente sensibles y de aquellos que deban ser utilizados por múltiples funcionarios, la responsabilidad por su custodia y administración también debe encomendarse específicamente, de modo que haya un funcionario responsable de controlar su acceso y uso.*

4.3.3 Regulaciones y dispositivos de seguridad

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben disponer y vigilar la aplicación de las regulaciones y los dispositivos de seguridad que se estimen pertinentes según la naturaleza de los activos y la relevancia de los riesgos asociados, para garantizar su rendimiento óptimo y su protección contra pérdida, deterioro o uso irregular, así como para prevenir cualquier daño a la integridad física de los funcionarios que deban utilizarlos.

3.3. Del uso de materiales de un proyecto en otros proyectos.

Según se constató, en el Relleno Sanitario municipal, se adquirieron agregados y cemento para el colado del contrapiso de la Bodega y el Garaje de la maquinaria, pero al final una parte indefinida de estos materiales no se usaron exclusivamente para ese fin, sino también para pozos y chimeneas según se indicó en el oficio SP-2502-2015, y posteriormente se compraron adicionalmente 14m³ de concreto premezclado de resistencia $f_c = 245\text{kg/cm}^2$, para realizar dicho contrapiso.

Este hallazgo tiene que ver con el tema de planificación de los proyectos, y las razones para destinar materiales asignados para una obra, cambiándole el destino a otra obra. En cuanto al proceso de Gestión de Proyectos, la Municipalidad de San Carlos lo tiene normado en el artículo 53 del Reglamento de Control Interno, el cual cita:

“ARTÍCULO 53 ADMINISTRACIÓN DEL PROCESO DE GESTIÓN DE PROYECTOS

*El jerarca y los titulares subordinados, 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. Es obligación de los titulares subordinados el velar porque el proceso de Gestión de Procesos se desarrolle conforme a lo establecido en el presente artículo.*

*La gestión de proyectos de la Municipalidad de San Carlos será desarrollada conforme al **Manual sobre Planificación, Control y Gestión de Proyectos**, en el cual se deberán tomar en cuenta 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, mantenimiento, utilización y perfeccionamiento 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.

Corresponderá a la Dirección de Planificación emitir las directrices, lineamientos y procedimientos específicos necesarios para asegurar que la actividad Gestión de Proyectos se desarrolle conforme a las disposiciones contenidas en este artículo.” (La negrita no es del original.).

Cabe mencionar que en la indagación se encontró, que la Municipalidad de San Carlos todavía no cuenta con ese Manual sobre Planificación, Control y Gestión de Proyectos, indicado en el artículo supra citado.

3.4. De las actividades de control del proyecto

Para la construcción del Garaje y la Bodega no se utilizaron controles de obra básicos como bitácoras, diseños estructurales ni arquitectónicos, planos aprobados por el

CFIA con la responsabilidad registrada de un Ingeniero Civil. Adicionalmente no se definió una fecha de inicio y un fin estimados, no se usó una programación ni un presupuesto detallado para la compra de materiales. Por otra parte, los expedientes de proyecto no muestran gran detalle de las obras que se realizaron y se limitan a órdenes de compra, no contienen información relevante que ilustre los pormenores reales de las labores y sus características.

Como consecuencia de la falta de controles, corroborada mediante la toma de que se realizó como técnica de auditoría (medición civil), las dimensiones del contrapiso del Garaje de maquinaria y de la Bodega de materiales, dio un área es de 122m², siendo esto no concordante con los planos suministrados, propiamente en la lámina 06 donde según las dimensiones mostradas indica que tiene un total de 133m².

En el oficio SP-2502-2015, punto 2, del 22 de junio de 2015, el jefe de Recolección y Tratamiento de Residuos, Lic. Harol Herra Bogantes manifiesta lo siguiente:

2. Como se ha comentado la obra del garaje y la bodega no se incluyó dentro del crédito del cierre técnico, esto se construyó con fondos propios y por la necesidad de que la infraestructura existente se encontraba en deplorables condiciones, por lo cual se decidió realizar la construcción con nuestro personal (maestro de obras, soldador y un peón), indicar que esta obra se desarrolló en un periodo amplio según la disponibilidad de presupuesto para este tipo de infraestructura, se contaba con un croquis realizado por el maestro de obras.

Según las Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) en su apartado "4.5.2 *Gestión de proyectos: 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."*

4. CONCLUSIONES

Se evidencian debilidades de control interno detalladas en los resultados de este informe, en la asignación de funciones de un funcionario ocasional, sin cumplir con los requisitos del puesto. También se pudo constatar que el área de construcción del garaje y la bodega es menor a lo indicado en los planos, así como diferencias en los materiales utilizados.

Otras debilidades de control interno se concentran en las construcciones realizadas, en el uso de insumos de un proyecto que se utilizaron para otro proyecto para después volver a comprar los insumos trasladados. Así como también, no se utilizaron controles de obra básicos como bitácoras, diseños estructurales ni arquitectónicos o planos aprobados por el CFIA. Adicionalmente no se usó una programación de obra ni un presupuesto detallado para la compra de materiales. Por último, los expedientes de proyecto no contienen información relevante que ilustre los pormenores reales del proyecto. Los aspectos anteriores son agravados por no contar con el Manual sobre Planificación, Control y Gestión de Proyectos.

5. RECOMENDACIONES

De conformidad con las competencias asignadas en el artículo 22 y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, N.º 8292, se emiten las siguientes recomendaciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.

Las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público R-DC-64-2014, en el punto 206.02 indica asimismo que *“la Administración es responsable tanto de la acción correctiva como de implementar y dar seguimiento a las disposiciones y recomendaciones de manera oportuna y efectiva, por lo que deberá establecer políticas, procedimientos y sistemas para comprobar las acciones llevadas a cabo para asegurar el correcto y oportuno cumplimiento. Las auditorías internas deberán verificar el cumplimiento de las disposiciones o recomendaciones que otras organizaciones de auditoría hayan dirigido a la entidad u órgano de su competencia institucional.”*

5.1. Al Alcalde Municipal

- 5.1.1. Realizar las gestiones y girar las directrices correspondientes para que las funciones de control, custodia y debido cuidado de herramientas y materiales sean asignadas a la clase correspondiente conforme al Manual de Clases de Puestos de la Municipalidad de San Carlos, para atender, entre otras funciones, la bodega donde se manejan los inventarios de materiales y herramientas del Relleno Sanitario.
- 5.1.2. Emitir las directrices para que se establezcan los controles internos adecuados, para que toda construcción, remodelación, ampliación de los activos municipales, sean llevados a cabo con lo señalado en la normativa de control interno y del Reglamento de Control Interno de la Municipalidad de San

Carlos, referente a la protección y conservación del patrimonio público, citadas en el punto 3.2 de este informe. Para el cumplimiento de esta recomendación cuenta con un plazo de un mes después de recibido este informe.

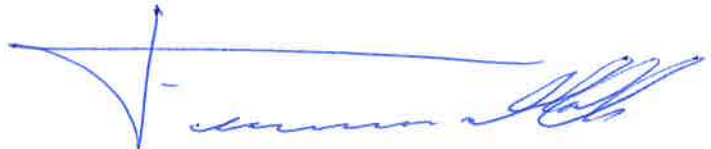
5.1.3. Girar la instrucción para que conforme la normativa citada en el punto 3.3 de este informe, se elabore el instrumento oficial que contengan directrices, lineamientos y procedimientos sobre Planificación, Control y Gestión de Proyectos, para la debida planificación que considere el presupuesto, los diseños previos a la realización de cada obra, la adquisición de insumos o materiales necesarios para cada proyecto y darle a estos el uso en el sitio para el cual fueron comprados para así evitar ambigüedad, desperdicio y confusión en las compras. Para el cumplimiento de esta recomendación cuenta con un plazo de seis meses después de recibido este informe.

5.1.4. Girar la directriz obligatoria para que se aplique la normativa indicada en el punto 3.4 de este informe, y se asigne en cada proyecto planificado, el control y la supervisión de la ejecución de la obra realizada, y que el proyecto quede debidamente documentado en un expediente administrativo, que contenga los planos, el presupuesto de la obra, la programación, la bitácora, y otros que deba contener el expediente. Para el cumplimiento de esta recomendación cuenta con un plazo de cuatro meses después de recibido este informe.

Remitir a esta Auditoría Interna, el plan de acciones para implementar las recomendaciones giradas en este informe, el cual deberá presentarse a esta Auditoría Interna a más tardar en diez días hábiles, a partir de recibido de este informe. Dicho plan debe incluir un cronograma con las actividades por realizar, los funcionarios responsables de su ejecución, los recursos necesarios y el plazo máximo para su cumplimiento, según los términos establecidos en la Ley General de Control Interno N° 8292 en su artículo 36, el cual indica que "(...) El titular subordinado, en un plazo improrrogable de diez días hábiles contado a partir de la fecha de recibido el informe, ordenará la implantación de las recomendaciones. (...)”



Lic. Carlos Carballo Chacón
Auditor.



Lic. Fernando Chaves Peralta, M.B.A.
Auditor Interno, Director Auditoría Interna

