



# JAPDEVA

## AUDITORIA GENERAL



**AG-AR-013-17**

**EVALUACIÓN DEL PROCESO DE  
PLANIFICACIÓN, CONTRATACIÓN Y EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE  
CONSTRUCCIÓN, REMODELACIÓN Y AMPLIACIÓN DE OBRAS DE  
INFRAESTRUCTURA PORTUARIA**

**NOVIEMBRE - 2017**



# AUDITORIA GENERAL

## Tabla de contenido

RESUMEN EJECUTIVO.....	3
1. INTRODUCCIÓN.....	5
1.1. ORIGEN DEL ESTUDIO.....	5
1.2. OBJETIVOS DEL ESTUDIO.....	5
1.3. EQUIPO DE TRABAJO.....	6
1.4. ALCANCE DEL ESTUDIO Y PERIODO REVISADO.....	6
1.5. LIMITACIONES.....	8
1.6. ANTECEDENTES.....	8
2. RESULTADOS.....	9
2.1. AUSENCIA DE ACTAS DE RECEPCIÓN PROVISIONAL, DEFINITIVA Y FINIQUITO EN CONTRATACIONES REVISADAS.....	9
2.2. TRÁMITE DE AVANCE DE OBRA DE LOS PROYECTOS NO SE REALIZA EL ÚLTIMO DÍA HÁBIL DEL MES.....	14
2.3. NO SE INCORPORÓ EN EL PLAN ANUAL DE INVERSIONES LAS OBRAS DE “REMODELACIÓN DE LA BODEGA N°5 – PRIMERA Y SEGUNDA ETAPA”.....	17
2.4. PROYECTOS DE MANTENIMIENTO INCLUIDOS EN PARTIDAS PRESUPUESTARIAS DE INVERSIONES.....	18
2.5. EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA CON INFORMACIÓN INCOMPLETA SOBRE ASPECTOS RELEVANTES DE LA EJECUCIÓN.....	20
2.6. DEBILIDADES ENCONTRADAS EN PROYECTO DEL TALLER MECÁNICO MOÍN II ETAPA. ...	22
2.7. AUSENCIA DE UN MANUAL DE PROCEDIMIENTOS / GUÍA METODOLÓGICA / INSTRUMENTO PARA LA GESTIÓN DE PROYECTOS DE OBRA PÚBLICA. ....	28
2.8. FALTA DE CONTROL EN LA GESTIÓN DEL TIEMPO DE LOS PROYECTOS EJECUTADOS.....	31
2.9. SUB EJECUCIÓN DE LA PARTIDA PRESUPUESTARIA CONSTRUCCIONES, ADICIONES Y MEJORAS.....	34
3. CONCLUSIONES.....	36
4. RECOMENDACIONES.....	38



# AUDITORIA GENERAL

---

---

## RESUMEN EJECUTIVO

En concordancia con el Plan Anual de Trabajo de la Auditoría Interna, se desarrolló un estudio en torno a la planificación, contratación y ejecución de los proyectos de infraestructura portuaria. Los resultados del ejercicio se muestran en el informe que adjuntamos, denominado: “Estudio sobre la evaluación del proceso de planificación, contratación y ejecución de proyectos de construcción, remodelación y ampliación de obras de infraestructura portuaria”

El informe es producto de un ejercicio exhaustivo que abarcó los aspectos más relevantes involucrados en el desarrollo de proyectos, los cuales son los siguientes:

- a. Expedientes de contratación administrativa.
- b. Expedientes de obra que llevan los encargados de proyectos.
- c. Evaluación Plan Operativo Institucional.
- d. Histórico de ejecución presupuestaria
- e. Normativa relacionada.

Lo anterior considerando que de acuerdo con nuestra programación, constituye uno de los procesos más importantes de la Institución.

Adicionalmente, para la organización, un proyecto debe:

- ✓ ser exitoso en términos de sus propios objetivos.
- ✓ contribuir al logro de los Objetivos Estratégicos - utilización óptima de recursos asignados.
- ✓ aportar a plataforma organizacional: conocimientos y experiencias, considerados como valor agregado para proyectos futuros.

Es importante mencionar que como resultado del estudio, se encontraron algunas desviaciones respecto a la planificación, contratación y ejecución de proyectos de infraestructura portuaria, las cuales se detallan a continuación:

- a. Ausencia de actas de recepción provisional, definitiva y finiquito en contrataciones revisadas.
- b. Trámite de avance de obra de los proyectos no se realiza el último día hábil del mes.
- c. No se incorporó en el plan anual de inversiones las obras de “Remodelación de la Bodega N°5 – primera y segunda etapa”
- d. Proyectos de mantenimiento incluidos en partidas presupuestarias de inversiones.



# AUDITORIA GENERAL

---

- e. Expedientes de contratación administrativa con información incompleta sobre aspectos relevantes de la ejecución
- f. Debilidades encontradas en proyecto del taller mecánico Moín II etapa
- g. Ausencia de un manual de procedimientos / guía metodológica / instrumento para la gestión de proyectos de obra pública.
- h. Falta de control en la gestión del tiempo de los proyectos ejecutados.
- i. Sub ejecución de la partida presupuestaria construcciones, adiciones y mejoras.

Para cada una de las desviaciones identificadas, se brindan las respectivas recomendaciones específicas, con las que se pretenden mejorar el sistema de control interno, que a su vez minimice o controle los riesgos que eventualmente se podrían presentar para la Institución.

Si se lee el acápite correspondiente a conclusiones y recomendaciones (Págs. 12 y 13 del presente informe) se podrá obtener una visión resumida del contenido del mismo.



Limón, 08 de noviembre del 2017  
**AG-AR-013-17**

## **Informe**

### **Estudio sobre la evaluación del proceso de planificación, contratación y ejecución de proyectos de construcción, remodelación y ampliación de obras de infraestructura portuaria.**

## **1. INTRODUCCIÓN**

### **1.1. ORIGEN DEL ESTUDIO**

El presente informe corresponde a un estudio contemplado en el Plan Anual de Trabajo del año 2017, programado con el fin de evaluar la gestión llevada a cabo por Dirección de Ingeniería Portuaria en la ejecución de proyectos de infraestructura portuaria.

### **1.2. OBJETIVOS DEL ESTUDIO**

A continuación se detalla el objetivo general y los objetivos específicos del presente informe:

#### **1.2.1. OBJETIVO GENERAL**

- ✓ Determinar si los recursos destinados a la ejecución de obras de infraestructura portuaria se utilizan de manera eficiente, eficaz, efectiva y en cumplimiento de las acciones previstas en el Plan Anual Operativo.

#### **1.2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- ✓ Revisar los procesos de planificación, contratación y ejecución de proyectos de infraestructura portuaria.
- ✓ Verificar el cumplimiento de lo detallado en las especificaciones técnicas de obra.
- ✓ Verificar el cumplimiento de los presupuestos asignados.



# AUDITORIA GENERAL

- ✓ Revisar el pago de reajustes de precios cancelados a los contratistas.
- ✓ Determinar posibles deficiencias y plantear las recomendaciones de mejora.

## 1.3. EQUIPO DE TRABAJO

- Freddy Meza Alvarado
- Nestor Anderson Salomons
- Mainor Segura Bejarano
- Marvin Jiménez León

## 1.4. ALCANCE DEL ESTUDIO Y PERIODO REVISADO

El presente estudio abarcó la revisión de la información entregada, ante solicitud nuestra, por la Dirección de Ingeniería Portuaria y el Departamento de Proveeduría Portuaria, misma que respalda las acciones de la Institución en el desarrollo de los proyectos de infraestructura portuaria. Esta información incluyó la revisión del Plan Operativo Institucional de los años 2014, 2015 y 2016, así como los expedientes de contratación administrativa de los siguientes proyectos:

**Cuadro 1**  
Expedientes de contratación revisados por la Auditoría General

Número de contratación	Objeto contractual
2015LA-000016-01	Remodelación interna de la Bodega #5 en el Puerto Hernán Garrón Salazar
2016LA-000002-01	Remodelación interna de la Bodega #5 en el Puerto Hernán Garrón Salazar (segunda etapa)
2015LA-000012-01	Reparaciones varias en edificio Limón – Moín
2015LA-000010-01	Reparación losas de rodamiento Limón – Moín
2016LA-000001-01	Reparación cubierta intendencia Puerto Gastón Kogan (segunda etapa)
2014LA-000016-01	Reparaciones de cobertizo Puerto Gastón Kogan, Moín
2013LN-000008-01	Taller Mecánico Puerto Gastón Kogan (segunda etapa)

Fuente: Elaboración propia

Para la ejecución del presente trabajo se observaron las políticas definidas en el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, R-DC-064-2014, Manual de Control Interno para el Sector Público, N-2-2009-CO-DFOE, Directrices generales sobre principios y enunciados éticos a observar por parte de los Jerarcas, titulares subordinados, funcionarios de la Contraloría General de la República, auditorías internas y servidores públicos en general, D-2-2004-CO.



# AUDITORIA GENERAL

---

---

Asimismo, se observó lo estipulado en la siguiente normativa:

- Ley General de Control Interno.
- Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento (última versión octubre 2016)
- Ley Orgánica del Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica.
- Reglamento para la Contratación de Servicios de Consultoría en Ingeniería y Arquitectura del Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica.
- Arancel de Servicios Profesionales de Consultoría para Edificaciones del Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica.
- Decreto N° 33114-MEIC, Reglamento para el Reajuste de Precios en los Contratos de Obra Pública de Construcción y Mantenimiento, publicado en La Gaceta N° 94 del 17 de mayo de 2006.
- Decreto N° 36943-MEIC, Reforma al Reglamento para el Reajuste de Precios en los Contratos de Obra Pública de Construcción y Mantenimiento, Decreto Ejecutivo N° 33114, publicado en La Gaceta N° 20 del 27 de enero de 2012.

El periodo de estudio comprende los años 2014, 2015 y 2016.

Además se realizaron entrevistas a los siguientes funcionarios:

- Ing. Luis Vargas Araya – Director de Ingeniería Portuaria
- Lic. Walter Anderson Salomons – Jefe Departamento Proveeduría Portuaria.
- Licda. Karla Piedra Alfaro – Jefatura Departamento de Planificación.

#### Encargados de Proyectos:

- Arq. Susan Pérez García – Jefe Departamento Mantenimiento Instalaciones Moín
- Ing. Adolfo Shadid Gamboa – Jefe Departamento Mantenimiento Instalaciones Limón



# AUDITORIA GENERAL

## 1.5. LIMITACIONES

Ninguna que afectara el desarrollo del presente estudio.

## 1.6. ANTECEDENTES

Según *Project Management Institute*<sup>1</sup>, un proyecto es un esfuerzo por un determinado periodo de tiempo llevado a cabo para la creación de un producto, servicio o resultado. Por su naturaleza, los proyectos tienen un principio y un final definidos; y se sabe que se ha alcanzado el final de un proyecto cuando se logra el cumplimiento de los objetivos del mismo, cuando se termina porque sus objetivos no se cumplirán o no podrán ser cumplidos, o cuando el problema que lo originó ya no existe. De igual manera, se puede concluir un proyecto si el cliente, patrocinador o líder desea terminarlo. El hecho de que un proyecto sea temporal no implica que necesariamente su duración sea corta y aun cuando los proyectos son temporales, esta temporalidad puede no aplicar al producto, servicio o resultado creado por el mismo. Por lo general los proyectos se realizan para crear un resultado duradero.

Los proyectos son el medio que permite a la empresa materializar sus estrategias de desarrollo y competencia, de ahí la importancia de ejecutarlos de manera eficiente, eficaz y efectiva, para el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Anualmente JAPDEVA planifica y destina recursos financieros para el desarrollo de proyectos de inversión de obra pública con el fin de brindar continuidad al servicio que se presta a los clientes. El cuadro a continuación detalla los presupuestos asignados para la ejecución de proyectos del año 2014 al 2016:

**Cuadro 2**

Asignación de presupuesto cuenta presupuestaria  
5-02-00-00 Construcciones, adiciones y mejoras

Año	Presupuesto Ajustado	Presupuesto total de JAPDEVA
2014	₱1.510.038.537,00	₱32.423.900.257,77
2015	₱3.726.000.000,00	₱62.592.449.222,03
2016	₱2.607.200.000,00	₱61.919.859.822,00
	<b>₱7.843.238.537,00</b>	<b>₱156.936.209.301,80</b>

Fuente: Elaboración propia con base en Histórico de Ejecución Presupuestaria de los años 2014, 2015 y 2016

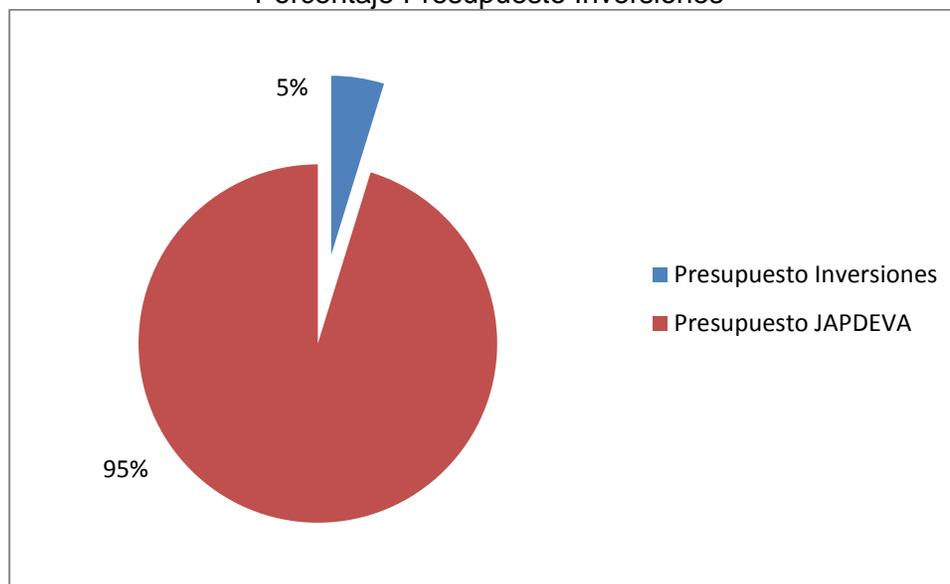
<sup>1</sup> Project Management Institute (PMI®), es la organización internacional más conocida en la ciencia de proyectos.



# AUDITORIA GENERAL

De acuerdo al cuadro anterior, se puede obtener que el presupuesto asignado por la Administración Portuaria para la ejecución de Proyectos de Inversión es de aproximadamente un 5% del presupuesto total, mismo que se muestra en el siguiente gráfico:

**Gráfico 1**  
Porcentaje Presupuesto Inversiones



Fuente: Elaboración propia con base en Histórico de Ejecución Presupuestaria de los años 2014, 2015 y 2016

## 2. RESULTADOS

Los resultados obtenidos en el estudio efectuado son los que se señalan a continuación:

### 2.1. AUSENCIA DE ACTAS DE RECEPCIÓN PROVISIONAL, DEFINITIVA Y FINIQUITO EN CONTRATACIONES REVISADAS

En revisión realizada por esta Auditoría de los expedientes de contratación administrativa indicados en el Cuadro N°1 del presente informe, se observa la ausencia de las actas de recepción provisional, definitiva y finiquitos de contratos.

El cuadro que se muestra a continuación detalla el faltante de información con respecto a las actas de recepción y finiquito de los diferentes proyectos revisados:



# AUDITORIA GENERAL

**Cuadro 3**

Detalles de Actas de Recepción y Finiquito en proyectos realizados por la Dirección de Ingeniería Portuaria

Proyecto	Orden de inicio	Acta Recepción Provisional	Acta Recepción definitiva	Finiquito
Remodelación de la Bodega N°5	Sí. 03 diciembre 2016	No se observa en expediente técnico	Sí. 29 diciembre 2016	No se observa en expediente técnico
Segunda etapa remodelación de la Bodega N°5	Sí. 09 agosto 2016	No se observa en expediente técnico	No se observa en expediente técnico	No se observa en expediente técnico
Reparaciones varias en edificio Limón Moín	Sí. 01 marzo 2016	No se observa en expediente técnico	No se observa en expediente técnico	No se observa en expediente técnico
Reparación cubierta intendencia Moín 2da etapa	Sí. 04 agosto 2016	No se observa en expediente técnico	No se observa en expediente técnico	No se observa en expediente técnico
Reparación losa de rodamiento	Sí. 18 abril 2016	No se observa en expediente técnico	No se observa en expediente técnico	No se observa en expediente técnico
Taller Mecánico II Etapa Puerto Moín	Sí. Contrato original: 14 abril 2015. Adenda: 18 abril 2016	No se observa en expediente técnico	Sí. 19 noviembre 2016	No se observa en expediente técnico
Suministro e instalación de cobertizo 5-3, Moín	Sí. 07 mayo 2015	No se observa en expediente técnico	Sí. 18 setiembre 2015	No se observa en expediente técnico

Fuente: Elaboración propia con base en información de expedientes de proyectos.



# AUDITORIA GENERAL

---

---

La Contraloría General de la República<sup>2</sup> ha señalado en sus informes que las actas de recepción constituyen estudios técnicos de orden jurídico, técnico y financiero que acreditan el cumplimiento de todos los términos de las especificaciones contractuales, implica una manifestación de la Administración de que las obras se ejecutaron conforme a lo estipulado en el cartel y se le dio el debido seguimiento, lo cual servirá de base para la suscripción del finiquito. Por otro lado, el finiquito es el proceso administrativo y físico que consiste en la liquidación de los trabajos contratados por una institución (contratante), ejecutados por la empresa o persona física que fue contratada (contratista). El finiquito es una etapa más del proceso de contratación administrativa, que debe quedar debidamente ejecutada y documentada.

Es deber de la Administración constatar que se hayan aplicado los procedimientos de control, establecidos previamente conforme al artículo 8 inciso c) del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa:

“(…)

*c) Cuando corresponda por la naturaleza del objeto, los procedimientos de control de calidad que se aplicarán durante la ejecución del contrato y para la recepción de la obra, suministro o servicio.*

(…)”

Además, el artículo 13 de la Ley de Contratación Administrativa establece que la Administración fiscalizará todo el proceso de ejecución contractual, y tendrá la potestad de aplicar los términos contractuales para que el contratista corrija cualquier desajuste con respecto a su cumplimiento:

*“Artículo 13.- **Fiscalización.** La Administración fiscalizará todo el proceso de ejecución, para eso el contratista deberá ofrecer las facilidades necesarias. A fin de establecer la verdad real, podrá prescindir de las formas jurídicas que adopten los agentes económicos, cuando no correspondan a la realidad de los hechos. En virtud de este derecho de fiscalización, la Administración tiene la potestad de aplicar los términos contractuales para que el contratista corrija cualquier desajuste respecto del cumplimiento exacto de las obligaciones pactadas. Si la Administración no fiscaliza los procesos, eso no exime al contratista de cumplir con sus deberes ni de la responsabilidad que le pueda corresponder.”*

---

<sup>2</sup> Informe DFOE-AE-IF-04-2012



# AUDITORIA GENERAL

---

Los artículos 202 y 203 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, establecen que se debe realizar una recepción provisional y otra definitiva del bien, cuando así corresponda, o su rechazo, según la gravedad de los incumplimientos:

*“Artículo 202.-**Recepción provisional.** El contrato administrativo se ejecutará conforme a las reglas de la buena fe y a los términos acordados por las partes.*

*La recepción provisional, del objeto se entenderá como el recibo material de los bienes y servicios, en el lugar estipulado, o en su defecto en el fijado en el cartel. Para ello, el contratista deberá coordinar con la Administración, la hora y demás condiciones necesarias para la recepción, cuando sea pertinente, o bien informar cuando se ha procedido con la entrega, en aquellos casos en que se utilice una modalidad distinta. El funcionario encargado del trámite, acompañado de la respectiva asesoría técnica, deberá levantar un acta en la cual consignará las cantidades recibidas, la hora, fecha y la firma de los presentes. Para esta diligencia podrá utilizarse como acta una copia del detalle del pedido u orden de compra.*

*La recepción provisional podrá darse sin condicionamiento alguno o bien bajo protesta, en cuyo caso, la Administración indicará al contratista por escrito, con el mayor detalle posible los aspectos a corregir y el plazo en que deberá hacerlo, el cual no podrá exceder de la mitad del plazo de ejecución original. La recepción provisional excluye el cobro de multas, salvo que se haya hecho bajo protesta.*

*Una vez concluida la recepción provisional, la Administración dentro del mes siguiente o dentro del plazo estipulado en el cartel, procederá a revisar los bienes y servicios recibidos y a realizar cualquier prueba o análisis necesarios, requiriendo el aval técnico de sus unidades internas o incluso de asesoría externa. En caso de advertir problemas con el objeto, la Administración lo comunicará de inmediato al contratista, con el fin de que éste adopte las medidas necesarias para su corrección, dentro del plazo indicado en el párrafo anterior, asimilándose la situación a una recepción provisional bajo protesta. Tratándose de incumplimientos graves la Administración podrá iniciar el procedimiento de resolución contractual, si así lo estima pertinente, sin necesidad de conceder un plazo adicional para corregir defectos.*

*Vencido el plazo para corregir defectos, sin que éstos hayan sido atendidos a satisfacción, la Administración decidirá de frente a su gravedad y al interés público si solo ejecuta la garantía de*



# AUDITORIA GENERAL

---

*cumplimiento o si también inicia el respectivo procedimiento de resolución contractual. Si los daños sufridos exceden el monto de la garantía, la entidad adoptará las medidas administrativas y judiciales pertinentes para su plena indemnización.”*

*“Artículo 203.-**Recepción definitiva.** La recepción definitiva del objeto será extendida dentro del mes siguiente a la recepción provisional o dentro del plazo establecido en el cartel o bien, vencido el plazo para corregir defectos. La recepción definitiva no excluye la ejecución de la garantía de cumplimiento, si los bienes y servicios presentan alguna inconformidad con lo establecido en el contrato. A partir de este momento, comenzarán a regir las garantías de funcionamiento ofrecidas por el contratista y no correrán multas.*

*Para ello se levantará un acta en que quede constancia clara de la forma en que se ejecutó el contrato, indicando al menos, tiempo de ejecución y las prórrogas concedidas, cuando fuera pertinente, forma en que se cumplieron las obligaciones, garantías ejecutadas o penalidades impuestas, ajuste a las muestras aportadas.*

*En caso de objetos y servicios muy simples y a criterio de la Administración, la recepción provisional podrá coincidir con la recepción definitiva y así se hará constar en la respectiva acta.*

*Todo pago a cargo de la Administración se realizará luego de la recepción definitiva de los bienes y servicios.*

*La recepción definitiva no exime al contratista de responsabilidad por vicios ocultos.”*

La obligatoriedad de elaborar el finiquito del contrato se establece en el artículo 160 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa:

*“Artículo 160.-**Finiquito.** Las partes se encuentran facultadas para acordar la suscripción del finiquito del contrato, el cual podrá realizarse dentro del año siguiente a la recepción definitiva de la obra y con el detalle que estimen conveniente.*

*No podrán realizarse finiquitos bajo protesta ni incorporarse enmiendas posteriores, toda vez que este acuerdo impide reclamos futuros, con excepción de la responsabilidad por vicios ocultos de la obra.*



# AUDITORIA GENERAL

---

*El finiquito deberá suscribirse por quien tenga capacidad legal para ello.”*

Las debilidades observadas en la fase de ejecución y cierre de los proyectos, se presentan debido a la costumbre de los encargados de elaborar solamente una acta de recepción al final de la obra. En otros casos, por falta de cuidado, no se incorporan dichas actas a los expedientes de obra.

La ausencia de esta documentación (actas de recepción y finiquito contractual) tiene como efecto lo siguiente:

- Se dificultaría la gestión de eventuales reclamos y sanciones por parte de la Administración, al no disponer de un acta de recepción provisional que contenga las firmas del contratista y del encargado de proyecto, las condiciones en que se reciben las obras, el detalle de aquellas pendientes de ejecutar; así como el plazo acordado para la finalización de las obras.
- No podría establecerse si los proyectos realizados por el contratista se ajustaron a las condiciones previamente pactadas, generando riesgos en cuanto al buen uso de los recursos destinados a estas adquisiciones.
- La ausencia de finiquito conlleva el riesgo de que la Administración se exponga a reclamos por parte del contratista, y que no obtenga a cabalidad el objeto contractual; por ejemplo, reclamo de pagos adicionales por parte del contratista, pago de eventuales indemnizaciones, entre otros.

## **2.2. TRÁMITE DE AVANCE DE OBRA DE LOS PROYECTOS NO SE REALIZA EL ÚLTIMO DÍA HÁBIL DEL MES.**

Esta Auditoría revisó los trámites de pago de facturas de los proyectos realizados por la Dirección de Ingeniería Portuaria (Cuadro N°1) en el periodo de estudio señalado anteriormente. En dicha revisión se evidenció que los proyectos presentan avances de obra que no concuerdan con lo establecido en el Reglamento de reajustes de precios en los contratos de obra pública de construcción y mantenimiento, ya que estos avances se realizan en diferentes fechas del mes y la normativa explica que debe ser el último día hábil del mes.

El cuadro a continuación detalla lo indicado anteriormente:



# AUDITORIA GENERAL

**Cuadro 4**

Detalle de los avances de obra que se presentaron en los proyectos a cargo de la Dirección de Ingeniería

Proyecto	Fechas Avance de obras
Remodelación de la Bodega N°5	#1) 11 diciembre 2015
	#2) 23 marzo 2016
	#3) 28 octubre 2016
	#4) 06 noviembre 2016
	#5) 16 noviembre 2016
	#6) 20 diciembre 2016
Segunda etapa remodelación de la Bodega N°5	#1) 22 agosto 2016
	#2) 16 setiembre 2016
	#3) 04 octubre 2016
	#4) 31 octubre 2016
	#5) 30 diciembre 2016
Reparaciones varias en edificio Limón Moín	#1) 9 marzo 2016
	#2) 14 abril 2016
	#3) 28 junio 2016
Reparación cubierta intendencia Moín 2da etapa	#1) 24 agosto 2016
	#2) 08 setiembre 2016
	#3) 27 setiembre 2016
	#4) 13 octubre 2016
	#5) 28 octubre 2016
	#6) 07 noviembre 2016
Reparación losa de rodamiento	#1) 06 mayo 2016
	#2) 14 mayo 2016 / 09 dic 2016
	#3) 24 mayo 2016
Taller Mecánico II Etapa Puerto Moín	#1) 20 mayo 2015
	#2) 26 junio 2015
	#3) 04 agosto 2015
	#4) 08 octubre 2015
Suministro e instalación de cobertizo 5-3, Moín	#1) 25 junio 2015
	#2) 30 junio 2015
	#3) 20 julio 2015
	#4) 12 agosto 2015
	#5) 25 setiembre 2015

Fuente: Elaboración propia con base en información de expedientes de proyectos.



# AUDITORIA GENERAL

---

Como se puede observar en el cuadro anterior, los avances de obra se realizan en diferentes fechas y en ocasiones hasta dos veces en un mismo mes, condición que no se encuentra conforme a los indicado en la normativa vigente.

Al respecto el Reglamento para el Reajuste de Precios en los Contratos de Obra Pública de Construcción y Mantenimiento en el artículo 4, inciso 4 indica lo siguiente:

***“Los reajustes se calcularán sobre el total de la facturación correspondiente al último día hábil de cada mes calendario de avance de la contratación, con base en los programas de trabajo vigentes. Dicha previsión debe realizarse desde el cartel de contratación.”*** (la negrita no es del original)

El mismo reglamento establece en el artículo 3, inciso 18 lo siguiente:

*Estimación periódica de avance: Cuantificación monetaria de los trabajos para la ejecución de una obra de construcción o mantenimiento, **realizados durante periodos mensuales**, según el programa de trabajo vigente.* (la negrita no es del original)

Por su parte el Reglamento Interno de Adquisiciones de JAPDEVA explica en el artículo 42 la forma de pago de los contratos:

*“(…)*

*En las contrataciones de obra los pagos se harán contra avance y de manera mensual; si el período de ejecución es por un plazo menor, se pagará al finalizar satisfactoriamente los trabajos.*

*(…)”*

Esta situación se presenta debido a desconocimiento de la normativa por parte de los encargados de proyectos. Además el Ing. Luis Vargas Araya, en respuesta a cuestionario aplicado por esta Auditoría, indicó que los adjudicatarios presentan un cronograma de actividades que define la ruta crítica, en algunos casos pueden existir dos o más actividades que puedan terminar en el mismo mes y por lo tanto se tramita el respectivo avance obra.

Al recibir y tramitar los avances de obra de manera incorrecta, aumenta el riesgo de aplicar de erróneamente los índices de precios establecidos por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC) de manera mensual y realizar pagos de más por concepto de reajustes de precios.



# AUDITORIA GENERAL

---

## 2.3. NO SE INCORPORÓ EN EL PLAN ANUAL DE INVERSIONES LAS OBRAS DE “REMODELACIÓN DE LA BODEGA N°5 – PRIMERA Y SEGUNDA ETAPA”

En revisión al plan de inversiones publicado para los años 2015 y 2016, no se observa la incorporación de los proyectos de remodelación de la bodega N°5 (primera y segunda etapa). Además no se encontró acuerdos de Junta Directiva en los que se aprobara la modificación del programa anual de compras.

El artículo 7 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa establece la publicidad del programa de adquisiciones, mismo que se transcribe a continuación en lo que interesa:

*“En el primer mes de cada período presupuestario, la Administración dará a conocer el Programa de Adquisiciones proyectado para ese año, lo cual no implicará ningún compromiso de contratar.*

(...)

***El Programa de Adquisiciones podrá ser modificado cuando surja una necesidad administrativa no prevista.***

*Quedan excluidas de la obligación de publicación, las contrataciones efectuadas con prescindencia de los procedimientos ordinarios y las efectuadas con fundamento en los supuestos de urgencia.*

*Todas las instituciones públicas que utilicen el Sistema Integrado de Compras Públicas, deberán divulgar el respectivo programa de adquisiciones y sus modificaciones en dicho Sistema, sin perjuicio de que facultativamente realicen publicación al efecto en el diario oficial La Gaceta.”* (la negrita no es del original)

Adicionalmente, el Reglamento de Adquisiciones de JAPDEVA, en su artículo 8, indica en lo que interesa:

(...)

***Cualquier modificación al programa de adquisiciones deberá remitirse a la Proveduría (Portuaria o de Desarrollo), mediante solicitud formal, autorizada por las Autoridades Administrativas Superiores, en la que consten las razones de la no incorporación en el programa inicial de adquisiciones. En este caso también la***



# AUDITORIA GENERAL

---

---

***Proveeduría (Portuaria o de Desarrollo) coordinará la respectiva divulgación.***

*El inicio de todo procedimiento de contratación se dará hasta que la necesidad haya sido publicada en el Diario Oficial o en el medio que se haya elegido.” (la negrita no es del original)*

No consta en el expediente de contratación administrativa documento formal en que la Dirección de Ingeniería Portuaria solicite la modificación del Plan Anual de Compras. Además, ante consulta realizada por esta Auditoría al Jefe de la Proveeduría Portuaria, sobre la no publicación de las modificaciones del plan de compras en esa Administración, contestó que en todos los casos se procede a publicar las invitaciones en el Diario Oficial La Gaceta.

A pesar de que se publican las invitaciones de los procedimientos de contratación administrativa en el Diario Oficial La Gaceta, se presenta un incumplimiento en las normas de contratación administrativo y se limita la divulgación a todos los potenciales oferentes.

## **2.4. PROYECTOS DE MANTENIMIENTO INCLUIDOS EN PARTIDAS PRESUPUESTARIAS DE INVERSIONES**

En el año 2015, esta Auditoría emitió el informe AU-INF-007-14, sobre el mantenimiento de las instalaciones portuarias por parte de la Dirección de Ingeniería Portuaria. En ese informe, se estableció como hallazgo el hecho de que la Administración incorporó proyectos de mantenimiento en las partidas presupuestarias de inversiones.

En revisión de los expedientes de contratación administrativa de la muestra de proyectos señalados en el cuadro N°1 del presente informe, se observó que la Administración Portuaria mantiene la práctica de incluir los proyectos de mantenimiento en las partidas de inversiones.

Tal es el caso del proyecto denominado “Reparaciones varias en Edificio Limón Moín”, el cual según decisión inicial<sup>3</sup> el proyecto consistía en la reparación y mejoras en los edificios de Documentación Moín y Resguardo Portuario de Limón, contemplando la reparación de la cubierta de techo, estructura de techo, cielo raso, paredes livianas, entre otros. En revisión de la certificación presupuestaria<sup>4</sup> #38-2015, la Sección de Presupuesto documenta que dicho proyecto cuenta con

---

<sup>3</sup> Ver folio #0002 del expediente de contratación administrativa 2015LA-000012-01.

<sup>4</sup> Ver folio #0004 del expediente de contratación administrativa 2015LA-000012-01



# AUDITORIA GENERAL

---

contenido presupuestario en el código 0102250102-5-02-01-00 y el nombre de la cuenta Edificios.

De igual manera sucede con los proyectos “Reparación de cubierta intendencia II Etapa Puerto Gastón Kogan”, “Reparación de Losas de Rodamiento Limón-Moín” y “Reparación de cobertizo en el Puerto Gastón Kogan – Moín”.

El informe AU-INF-007-14, del 19 de enero 2015, estableció lo siguiente en la recomendación 8.1.3 a la Gerencia Portuaria:

*“Ordenar a la Dirección de Ingeniería la revisión de todos los proyectos planificados y que se encuentran incluidos en la partida presupuestaria de Inversiones (2510), de modo que no se incorporen trabajos de mantenimiento en dicha partida. Así mismo realizar las modificaciones presupuestarias necesarias para fortalecer las respectivas partidas presupuestarias de mantenimiento por terceros, con el fin de agregar los proyectos de conservación y mantenimiento de instalaciones.”*

Por su parte la Ley General de Control Interno establece en el artículo 39 sobre Causales de Responsabilidad Administrativa:

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

*(…)” (la negrita no es del original)*

Esta situación se presenta por la ausencia de acciones necesarias por parte de la Gerencia Portuaria para el cumplimiento de la recomendación emitida por esta Auditoría. Adicionalmente, se presenta una necesidad de demostrar, ante las diferentes instancias gubernamentales (MIDEPLAN, ARESEP), que la institución realiza anualmente obras de inversión para el cumplimiento de los objetivos estratégicos trazados.

Lo anteriormente señalado, perjudica el desarrollo de nuevas obras portuarias; ya que en vez de estar asignando proyectos de construcción o mejoras de infraestructura portuaria, se ejecutan labores propias de mantenimiento con las partidas presupuestarias de Inversión o Bienes Duraderos.



# AUDITORIA GENERAL

## 2.5. EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA CON INFORMACIÓN INCOMPLETA SOBRE ASPECTOS RELEVANTES DE LA EJECUCIÓN.

Los expedientes que mantiene el Departamento de Proveduría Portuaria de las contrataciones administrativas analizadas, no incorporan información necesaria para la ejecución y cierre contractual. Este es el caso de la información que se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro 5**

Detalle de la información no contenida en expediente de las contrataciones administrativas analizadas

Número de Contratación	Objeto contractual	Información que no se encuentra en el expediente de Proveduría
2015LA-000016-01	Remodelación de la Bodega N°5	Orden de inicio
		Orden de inicio adenda
		Orden de suspensión
		Orden de reinicio
		Avances de obra
		Recepción Provisional
		Finiquito
2016LA-000002-01	Segunda etapa remodelación de la Bodega N°5	Orden de inicio
		Avances de obra
		Recepción Provisional
		Recepción Definitiva
		Finiquito
2015LA-000012-01	Reparaciones varias en edificio Limón Moín	Orden de inicio
		Avances de obra
		Recepción Provisional
		Recepción Definitiva
		Finiquito

Sigue



# AUDITORIA GENERAL

Número de Contratación	Objeto contractual	Información que no se encuentra en el expediente de Proveduría
2016LA-000001-01	Reparación cubierta intendencia Moín 2da etapa	Orden de inicio
		Avances de obra
		Recepción Provisional
		Recepción Definitiva
		Finiquito
2015LA-000010-01	Reparación losa de rodamiento	Orden de inicio
		Avances de obra
		Recepción Provisional
		Recepción Definitiva
		Finiquito
2013LN-000008-01	Taller Mecánico II Etapa Puerto Moín	Orden de inicio
		Orden de inicio adenda
		Orden de suspensión
		Orden de reinicio
		Avances de obra
		Recepción Provisional
		Recepción Definitiva
		Finiquito
2014LA-000016-01	Suministro e instalación de cobertizo 5-3, Moín	Orden de inicio
		Avances de obra
		Recepción Provisional
		Recepción Definitiva
		Finiquito

Fuente: Elaboración propia con base en información de expedientes de proyectos.

Cada proyecto de infraestructura cuenta con al menos dos expedientes: Uno que lleva cada encargado de proyecto y otro en el Departamento de Proveduría Portuaria.

En cuanto a los expedientes técnicos, los cuales están en custodia de los encargados de proyectos, no contienen un índice general y no tienen un orden de clasificación de los documentos, en términos de elaboración de secciones que puedan guiar al lector del expediente.



# AUDITORIA GENERAL

---

Al respecto, es necesario considerar lo dispuesto en el artículo 11 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa al indicar:

*“Artículo 11. Expediente. Una vez tramitada la decisión inicial, se conformará un expediente por la Proveduría como unidad encargada de su custodia. Dicho expediente deberá estar debidamente foliado y contendrá los documentos en el mismo orden en que se presentan por los oferentes o interesados, o según se produzcan por las unidades administrativas internas. Los borradores no podrán formar parte de dicho expediente. La incorporación de los documentos al expediente no podrá exceder de dos días hábiles una vez recibidos por la Proveduría. Para ello, la Administración, deberá adoptar las medidas necesarias a fin de cumplir la actualización del expediente...”.*

Al respecto, el Jefe de la Proveduría Portuaria indicó a esta Auditoría que en el expediente administrativo, la Proveduría incorpora toda la documentación que remite el Director de cada proyecto. Asimismo los encargados de proyectos consideran que la información de ejecución de los proyectos solamente debe incluirse en el expediente técnico.

Esta situación, representó una limitante en el análisis de la información, por cuanto no fue posible contar para todos los casos, como se puede observar en el cuadro anterior, con la documentación completa, provocando desorden, dispersión y duplicidad de documentos entre los expedientes de distintos procesos para un mismo proyecto.

## **2.6. DEBILIDADES ENCONTRADAS EN PROYECTO DEL TALLER MECÁNICO MOÍN II ETAPA.**

### **2.6.1. PAGO DEL SALDO FINAL DEL PROYECTO MIENTRAS SE ENCONTRABA SUSPENDIDA LA OBRA.**

En revisión realizada al expediente técnico del proyecto Taller Mecánico II Etapa Puerto Gastón Kogan, tramitado mediante Licitación Pública N° 2013LN-000008-01, se comprobó que el 24 de setiembre del 2015 se elaboró la Orden de Servicio N°5 sobre la Suspensión Provisional de Obra. Esta suspensión de obra se da debido a que se le solicitó al contratista (Consorcio TIMSA e Industrias LADARI S.A.) que evaluara y formulara una cotización sobre unos cambios que se debían realizar a la obra.

A pesar de lo anterior, el contratista presentó la factura #8127, por un monto de ¢104.023.931,00, con fecha del 22 de setiembre del 2015, misma que se tramitó



# AUDITORIA GENERAL

---

mediante oficio I-0602-15 de 08 de octubre del 2015. Con esta factura se canceló el saldo final del proyecto y la Dirección de Ingeniería Portuaria indica que el servicio fue recibido a satisfacción.

El reinicio de las obras adicionales, solicitadas por medio de Modificación Contractual, se estableció para el día 18 de abril del 2016, 6 meses y 25 días después de suspendida la obra.

Como se observa en el cuadro N°3 del presente informe, la recepción definitiva del proyecto Taller Mecánico II Etapa se llevó a cabo hasta el día 19 de noviembre del 2016.

Al respecto, la Ley de Contratación Administrativa establece en el artículo 203 lo siguiente:

“(…)

*Todo pago a cargo de la Administración se realizará luego de la recepción definitiva de los bienes y servicios.*

(…)”

Además el contrato de obra N°009 sobre la construcción del Taller Mecánico Puerto Gastón Kogan, Segunda Etapa, indica lo siguiente en su cuarta cláusula:

*“Recibo de la obra:*

***Antes de cancelarse la última factura, la cual no tendrá un monto inferior al 10% de la suma contratada, se procederá a confeccionar el acta de recepción de las obras, tal como lo indica el numeral 151 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.***” (la negrita no es del original)

Adicionalmente el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa establece en el artículo 210 lo siguiente:

***“(…) podrá suspender la ejecución del contrato hasta por seis meses como máximo, prorrogable por otro plazo igual.***

***La suspensión deberá acordarse por escrito, mediante resolución motivada, dictada por el Jefe o titular subordinado competente, con indicación precisa, entre otras cosas, de la parte realizada hasta ese momento, su estado y a cargo de quién corre el deber de conservar lo ejecutado, las medidas que se adoptarán para***



# AUDITORIA GENERAL

---

---

**garantizar el equilibrio financiero y la fecha de eventual reinicio de la ejecución.** *El reinicio del contrato se comunicará por escrito, antes del vencimiento del plazo de suspensión” (la negrita no es del original)*

La Contraloría General de la República, en su oficio DCA-1313 del 08 de mayo del 2008, menciona lo siguiente:

*“Como se aprecia, el supuesto normativo admite que por motivos de interés público, institucional o causas imprevistas o imprevisibles se pueda dar la suspensión del contrato, **lo que trae aparejada una suspensión de todas las obligaciones y derechos de las partes y en consecuencia también trae consigo la suspensión del plazo de ejecución del contrato.**” (la negrita no es del original)*

Lo anterior se presentó debido a que la Administración procedió a realizar la suspensión de la obra para iniciar el trámite de modificación contractual; pero al realizarse el pago del avance final del proyecto original, se da por finalizado satisfactoriamente, según consta en el oficio I-602-15.

El incumplimiento normativo, por parte de los funcionarios encargados del proyecto de construcción del Taller Mecánico del Puerto Gastón Kogan (II etapa), ocasionó que la Administración cancelara el saldo final de la obra mientras ésta se encontraba suspendida; además que la orden de suspensión no estableció claramente el plazo en que el proyecto se reiniciaría.

## **2.6.2. INCLUSIÓN DE FÓRMULA DE REAJUSTES DE PRECIOS DEROGADA EN CONTRATO DE OBRA Y USO INCORRECTO DE ÍNDICE DE PRECIOS.**

El cartel de especificaciones técnicas del proyecto de construcción del Taller Mecánico II Etapa, indica en el apartado 20 de las Condiciones Generales, la manera en que se realizará el cálculo para el pago de reajustes de precios que se puedan presentar en la obra. Lo anterior de acuerdo al Reglamento para el Reajuste de Precios en los contratos de Obra Pública de Construcción y Mantenimiento, decreto No. 33114-MEIC del 16 de marzo del 2006.

Al respecto, encontramos las siguientes situaciones:

- a. La fórmula establecida en el cartel de especificaciones técnicas carecía de sustento legal, debido a que para esa fecha se encontraba vigente una reforma al decreto No. 33114-MEIC en la que a partir del 27 de enero del 2012 (decreto N° 36943-MEIC) se contaba con una nueva fórmula para



# AUDITORIA GENERAL

reajustar los precios de los proyectos de construcción y mantenimiento de edificaciones.

- b. El cálculo y pago de los reajustes de precios se realizó con la fórmula reformada en el año 2012, ya que con la fórmula del 2006 no era posible debido a la inexistencia de índices, pero no se encontró documentación alguna en el expediente de contratación administrativa entre JAPDEVA y el Consorcio TIMSA e Industrias LADARI S.A. que respaldara el cambio de la fórmula utilizada.
- c. En el cálculo de reajustes de precios del citado proyecto, en los avances de obra #3 y #4, se utilizó erróneamente el Índice de Precios al Consumidor (IPC) de los meses de julio y setiembre respectivamente. Las diferencias que generó esta situación, se muestran a continuación:

## Cuadro 6

Detalle reajuste de precios del proyecto Taller Mecánico Puerto Gastón Kogan

Avance de obra	IPC utilizado por contratista	Reajuste aprobado a empresa contratista	IPC correcto	Monto correcto a cancelar	Diferencia
3	170,91	₡3.821.675,74	170,17	₡3.818.608,65	₡3.067,09
4	170,91	₡4.335.031,36	169,58	₡4.326.522,11	₡8.509,25
					<b>₡11.576,34</b>

Fuente: Elaboración propia con base en información de expedientes de proyectos.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público establecen en el artículo 4.5 que:

*“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional.”*

Ese mismo cuerpo normativo, en el artículo 1.2 indica lo siguiente:

*“La Administración debe coadyuvar al cumplimiento de los siguientes objetivos del Sistema de Control Interno tales como:*

- a) Proteger y conservar el patrimonio público contra pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal (...)*
- b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información (...)*
- c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones (...)*



# AUDITORIA GENERAL

---

---

d) *Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico (...)*”

La Administración no corroboró la inclusión de la normativa vigente en el cartel de especificaciones técnicas y además el encargado del proyecto no verificó el uso correcto de los índices de precios de los meses correspondientes de los avances de obra.

La falta de cuidado en la aplicación de la normativa de reajustes de precios de obra pública trae como consecuencia que la Administración estableciera en el cartel de especificaciones técnicas una fórmula que no se encontraba vigente a la fecha y además el pago de más de ₡11.576,34 (ver cuadro 6) por la inadecuada utilización de los índices de precios al consumidor de los meses de julio y setiembre del año 2015.

### **2.6.3. INCUMPLIMIENTO DE REQUISITOS EN MODIFICACIÓN UNILATERAL DE CONTRATO.**

Tal y como se explicó en el apartado 2.6.1 del presente informe, la Dirección de Ingeniería Portuaria y la empresa contratista acordaron suspender la ejecución del contrato con el fin de que ésta última evaluara y formulara una cotización sobre unos cambios que se debían realizar a la obra, específicamente en el área de bodegas. Más de seis meses después reinicia la obra con una modificación unilateral de contrato aprobada por el Consejo de Administración de JAPDEVA mediante acuerdo N°505-15 de la Sesión Ordinaria N°48-2015 del 17 de diciembre del 2015.

Cabe recordar que por medio de oficio I-602-15, del 08 de octubre del 2015, la Dirección de Ingeniería Portuaria tramitó el pago final del proyecto del Taller Mecánico, mismo que se canceló por medio de Cheque N°66874 del 28 de octubre del 2015. Es así que al momento de contar con las aprobaciones mencionadas las obras ya estaban concluidas, por lo tanto no era posible realizar la modificación unilateral del contrato.

Por otra parte, la Administración alega imprevisibilidad en la modificación tramitada en el hecho de que se presentó un acelerado deterioro del acero de refuerzo de las viejas estructuras de concreto. Es criterio es ésta Auditoría que tanto la Administración como la empresa contratista conocía las condiciones del área de trabajo previo al inicio del proyecto, más aún cuando se indica en la Orden de Modificación N°1 que la remodelación de los antiguos silos o bodegas de almacenamiento se dejó para una tercera etapa del proyecto de construcción del Taller Mecánico.



# AUDITORIA GENERAL

---

Al no cumplirse el requisito de imprevisibilidad, la Administración debió tramitar la solicitud a la Contraloría General de la República para obtener el visto bueno, tal y como lo solicita la normativa relacionada.

El Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa en su artículo 208 establece:

***“La Administración podrá modificar unilateralmente sus contratos **tan pronto éstos se perfeccionen, aún antes de iniciar su ejecución y durante ésta (...)**”***(la negrita no es del original)

Además, de conformidad con el artículo 12 de la Ley de Contratación Administrativa, la Administración durante la ejecución contractual podrá modificar, aumentar o disminuir, hasta un 50% el objeto de la contratación, cuando entre otros supuestos, concurren circunstancias imprevisibles en el momento de iniciarse los procedimientos, y esa sea la única forma de satisfacer plenamente el interés público perseguido, siempre que la suma de la contratación original y el incremento adicional no excedan del límite previsto para el procedimiento de contratación que se trate. Similar situación se regula en el artículo 208 de su Reglamento.

Es decir, cuando la Administración se encuentra en la posibilidad de justificar por ella misma, que cumple o se ubica en cada uno de los supuestos que regula el artículo 208 del Reglamento citado (incisos del a al f) corresponde a ésta aplicar la modificación contractual sin ulterior autorización de la Contraloría General de la República.

Ahora bien, puede suceder, que la Administración al momento de realizar el ejercicio del artículo 208 de repetida cita, determina que incumple con uno o varios de estos supuestos, en cuyo caso se activa lo previsto en el penúltimo párrafo de dicho numeral que establece:

*“(...) Modificaciones que no se ajusten a las condiciones previstas en este artículo, sólo serán posibles con la autorización de la Contraloría General de la República, la cual resolverá dentro del décimo día hábil, basada, entre otras cosas, en la naturaleza de la modificación, estado de ejecución y el interés público (...)*”

El artículo 218 del Reglamento citado explica:

*“El contrato se tendrá como irregular, cuando en su trámite se incurra en vicios graves y evidentes, de fácil constatación, tales como, omisión del procedimiento correspondiente o se haya recurrido de manera*



# AUDITORIA GENERAL

---

*ilegítima a alguna excepción. En esos casos, no podrá serle reconocido pago alguno al interesado, salvo en casos calificados, en que proceda con arreglo a principios generales de Derecho, respecto a suministros, obras, servicios y otros objetos, ejecutados con evidente provecho para la Administración. En ese supuesto, no se reconocerá el lucro previsto y de ser éste desconocido se aplicará por ese concepto la rebaja de un 10% del monto total. (...)*

La imprevisibilidad que justifica la Administración durante la ejecución del proyecto del Taller Mecánico de Moín, se presenta debido al avanzado estado de deterioro de algunos elementos estructurales en el área de bodegas. Dicha situación carece de imprevisibilidad ya que se ejecutó la totalidad del proyecto y fue hasta el final que se iniciaron los trámites de modificación contractual. Además, en justificación presentada por la Administración, se estableció que esos trabajos (reparación de las bodegas) se habían programado para una tercera etapa del proyecto.

Los incumplimientos detectados conllevaron a la Administración a realizar una modificación contractual que no cumplía con los requisitos solicitados y más bien lo que correspondía era una contratación irregular, debiendo indemnizar a la empresa contratista con el rebajo del 10% del monto por lucro cesante tal y como lo establece el artículo 218 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.

## **2.7. AUSENCIA DE UN MANUAL DE PROCEDIMIENTOS / GUÍA METODOLÓGICA / INSTRUMENTO PARA LA GESTIÓN DE PROYECTOS DE OBRA PÚBLICA.**

Como se observa en el Cuadro N° 2 del presente informe, JAPDEVA asignó en los últimos tres años, recursos por la suma de ₡7.272 millones de colones, para la ejecución de proyectos de inversión en la infraestructura portuaria. Por la importancia de esa suma, la administración de los proyectos se debe llevar a cabo con criterios de eficiencia, eficacia y economía para que logre repercutir en los objetivos tanto de los proyectos en sí mismos como de la estrategia institucional en su totalidad.

Es importante diferenciar la planificación operativa de la planificación de proyectos. En el primer caso se trata de una planificación administrativa en la que se describen los procesos de dirección, sin entrar al detalle de los proyectos a ejecutar. Por su parte, la planificación de los proyectos, se refiere a un instrumento gerencial mediante el cual la Administración mantiene un control



# AUDITORIA GENERAL

---

sobre los proyectos activos, la fase en que se encuentran, así como los tiempos y costos de cada uno de ellos.

Según explica el Ing. Luis Vargas Araya, Director de Ingeniería, en cuestionario aplicado por esta Auditoría, para la ejecución de proyectos existen lineamientos generales y procedimientos similares en la elaboración de los carteles, pero cada proyecto posee metodología técnica diferente dependiente de sus características propias.

No obstante, dicha Dirección carece de un documento formal que busque normalizar la gestión de los proyectos, por lo que cada encargado lo planea, programa y ejecuta según su experiencia. Esto da como resultado que la documentación de los proyectos no sea uniforme, ni ordenada según el ciclo de vida y en la mayoría de los casos incompleta tal y como se explica en el apartado 2.5 del presente informe.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público establecen en el artículo 4.5.2 lo siguiente:

*“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.*



# AUDITORIA GENERAL

---

---

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.”

La Ley General de Control Interno en su artículo 15 señala lo siguiente:

“**Actividades de control.** Respecto de las actividades de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

a) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones.

b) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos, los siguientes:

i. La autoridad y responsabilidad de los funcionarios encargados de autorizar y aprobar las operaciones de la institución.

ii. La protección y conservación de todos los activos institucionales.

iii. El diseño y uso de documentos y registros que coadyuven en la anotación adecuada de las transacciones y los hechos significativos que se realicen en la institución. Los documentos y registros deberán ser administrados y mantenidos apropiadamente.

(...)” (Lo subrayado y negrita no corresponde al original)

La irregularidad señalada, se origina por la ausencia de un manual de procedimientos que defina las acciones adecuadas para el desarrollo de los proyectos de infraestructura realizados por la Dirección de Ingeniería Portuaria, mismos que deben desarrollarse de manera confiable y segura, según la normativa antes señalada.

La ausencia de dicho manual ocasiona repercusiones importantes en la planificación, ejecución, seguimiento y control de proyectos, tales como:



# AUDITORIA GENERAL

1. Omisión de tareas a realizar en los procesos.
2. Incertidumbre de si la actividad realizada se ejecutó de conformidad a lo solicitado.
3. Falta de claridad y calidad en los procedimientos utilizados.
4. No poder establecer de manera puntual responsabilidades por carecer de procedimientos formales.
5. Materialización de los riesgos del proyecto provocando pérdida de recursos.
6. Insatisfacción de los grupos de interés por incumplimientos a los requisitos establecidos.
7. No alcanzar los objetivos establecidos.

## 2.8. FALTA DE CONTROL EN LA GESTIÓN DEL TIEMPO DE LOS PROYECTOS EJECUTADOS.

En cuanto al control del tiempo de los proyectos ejecutados, esta Auditoría detectó que la mayoría de estos sobrepasaron el plazo establecido en el procedimiento de contratación administrativa y de acuerdo a la información contenida en los expedientes de proyectos, sin que existiera el trámite necesario para el cobro de multas por atrasos o entrega tardía de la obra.

El cuadro que se muestra a continuación detalla la forma en que se dio la gestión del tiempo durante la fase de ejecución de los proyectos que se han mencionado a lo largo del presente informe:

**Cuadro 7**

Gestión del tiempo de los proyectos ejecutados por la Dirección de Ingeniería Portuaria

Proyecto	Orden de inicio	Ampliación del plazo	Plazo original	Fecha conclusión	Plazo real de ejecución	% de variación del tiempo
Remodelación de la Bodega N°5	Sí. 03 diciembre 2015	No se observa en expediente técnico	30 días naturales	29 diciembre 2016	125 días naturales	317%
Segunda etapa remodelación de la Bodega N°5	Sí. 09 agosto 2016	No se observa en expediente técnico	60 días naturales	30 diciembre 2016 *	143 días naturales	138%

Sigue



# AUDITORIA GENERAL

Proyecto	Orden de inicio	Ampliación del plazo	Plazo original	Fecha conclusión	Plazo real de ejecución	% de variación del tiempo
Reparaciones varias en edificio Limón Moín	Sí. 01 marzo 2016	No se observa en expediente técnico	40 días naturales	28 junio 2016 *	120 días naturales	200%
Reparación cubierta intendencia Moín 2da etapa	Sí. 04 agosto 2016	No se observa en expediente técnico	60 días naturales	07 noviembre 2016 *	95 días naturales	58%
Reparación losa de rodamiento	Sí. 18 abril 2016	No se observa en expediente técnico	90 días naturales	24 de mayo 2016 *	36 días naturales	-60%
Taller Mecánico II Etapa Puerto Moín	Sí. 14 abril 2015	#1) 26 días naturales / 02-07-15	75 días naturales y 75 días naturales modificación	19 noviembre 2016	583 días naturales **	163%
	Adenda. 18 abril 2016	#2) 15 días naturales / 03-08-15				
		#3) 20 días naturales / 09-09-15				
		#4) 11 días naturales / 26-09-15				
Suministro e instalación de cobertizo 5-3, Moín	Sí. 07 mayo 2015	#1) 23 días naturales / 20-07-15	75 días naturales	18 septiembre 2015	134 días naturales	21%
		#2) 10 días naturales / 13-08-15				
		#3) 3 días naturales / 21-08-15				

Fuente: Elaboración propia con base en información de expedientes de proyectos.

\* Al no contar con Acta de Recepción Definitiva se toma como fecha de entrega el último avance de obra.

\*\* El plazo real del proyecto Taller Mecánico II Etapa incluye el tiempo de ejecución de la modificación unilateral.

En relación a lo anterior, el artículo 47 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, señala lo siguiente:



# AUDITORIA GENERAL

---

---

*“Artículo 47.-**Generalidades.** La Administración, podrá establecer en el cartel, el pago de multas por defectos en la ejecución del contrato, considerando para ello, aspectos tales como, monto, plazo, riesgo, repercusiones de un eventual incumplimiento para el servicio que se brinde o para el interés público y la posibilidad de incumplimientos parciales o por líneas, siempre que se considere el medio idóneo para el cumplimiento y satisfacción de las obligaciones contractuales. Todo lo anterior con arreglo a criterios de proporcionalidad y razonabilidad.*

*(...)*

*Los incumplimientos que originan el cobro de la multa, deberán estar detallados en el cartel. Una vez en firme el cartel, se entenderá que el monto de la multa es definitivo por lo que no se admitirán reclamos posteriores.*

El artículo 48 del mismo reglamento establece que:

*“Para el cobro de las multas, no será necesario demostrar la existencia del daño o perjuicio.*

*(...)”*

Asimismo, el artículo 50 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa señala:

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

Además el cartel de especificaciones técnicas del proyecto Remodelación de la Bodega N°5 (2015LA-000016-01) establece en el apartado 13.1 lo siguiente:

*“Existirá una multa de un 1% del monto adjudicado, por cada día natural de atraso en la entrega de los bienes y/o servicios, hasta un máximo de 25%.”*

Lo anterior se presenta debido a que los encargados carecen de un instrumento o mecanismo para el control del plazo de ejecución de los proyectos.



# AUDITORIA GENERAL

La falta de control en la gestión del tiempo, por parte de los encargados de proyectos, da como resultado que los proyectos no sean entregados en el plazo establecido en las condiciones cartelarias, oferta o contrato. Además no se observa el cobro de multas a los contratistas por ejecución tardía.

## 2.9. SUB EJECUCIÓN DE LA PARTIDA PRESUPUESTARIA CONSTRUCCIONES, ADICIONES Y MEJORAS

Esta Auditoría realizó una revisión de la cuenta presupuestaria 5-02-00-00, denominada Construcciones, adiciones y mejoras, y montos asignados por la Administración Portuaria para la ejecución de proyectos de infraestructura portuaria. El cuadro y gráfico que se muestra a continuación detalla el comportamiento en el periodo 2014-2016:

**Cuadro 8**

Comportamiento de Cuenta Presupuestaria Construcciones, adiciones y mejoras años 2014, 2015 y 2016

5-02-00-00 Construcciones, adiciones y mejoras				
Año	Presupuesto Ajustado	Total Egresos	Saldo	% Ejecución Presupuestaria
2014	₡1.510.038.537,00	₡821.614.611,72	₡688.423.925,28	54%
2015	₡3.435.000.000,00	₡857.761.030,14	₡2.577.238.969,86	25%
2016	₡2.327.000.000,00	₡862.433.810,38	₡1.464.566.189,62	37%
Total	₡7.272.038.537,00	₡2.541.809.452,24	₡4.730.229.084,76	

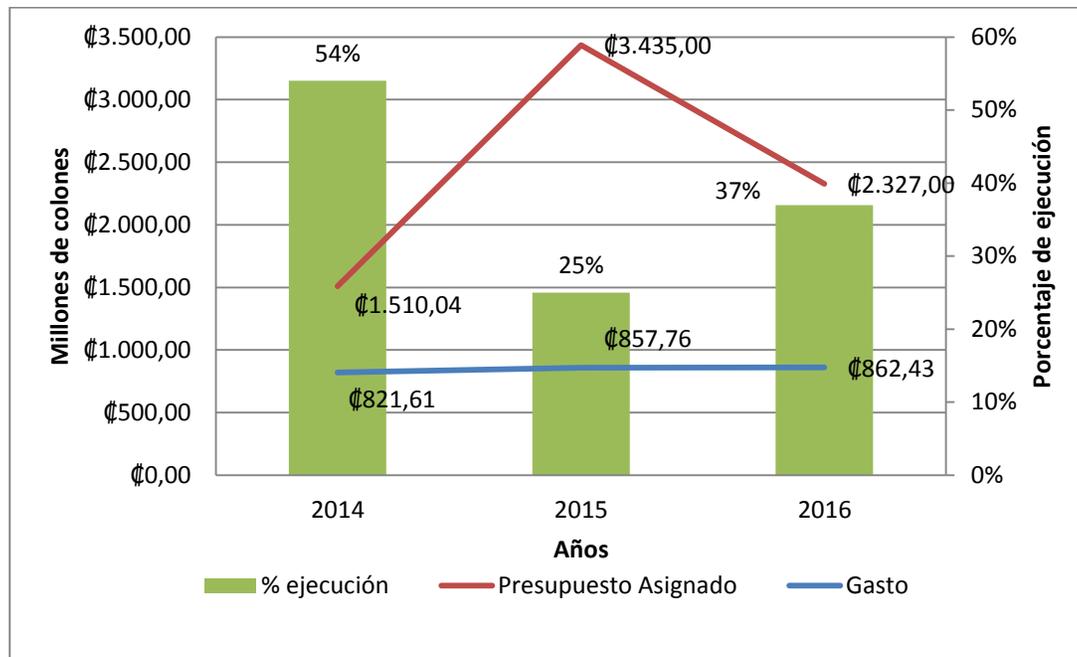
Fuente: Elaboración propia con base en información de histórico de egresos por programas.



# AUDITORIA GENERAL

**Gráfico 2**

Ejecución de Cuenta Presupuestaria Construcciones, adiciones y mejoras



Fuente: Elaboración propia con base en información de histórico de egresos por programas de los años 2014, 2015 y 2016.

Como se puede observar del cuadro y gráfico anterior, en el año 2014 la ejecución presupuestaria fue de un 54%, el 2015 fue de un 25% y para el año 2016 aumentó a un 37%. Al final de cada año quedan una cantidad importante de recursos presupuestarios que no fueron utilizados, pasando al superávit del año siguiente.

Adicionalmente en el gráfico 2 se observa un comportamiento casi lineal en el gasto (línea azul) de la partida presupuestaria Construcciones, Adiciones y Mejoras, por lo que resulta importante que la Administración evalúe la asignación de presupuesto considerando la disponibilidad del recurso humano profesional encargado de proyectos.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público señalan en su artículo 4.5 lo siguiente:

**“4.5 Garantía de eficiencia y eficacia de las operaciones.** El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de



# AUDITORIA GENERAL

---

*sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas, así como los requisitos indicados en la norma 4.2.*

(...)"

Esta situación se presenta debido a que los proyectos, en la mayoría de las ocasiones, no se ejecutan en su totalidad en el año que se presupuesta o se inicia el procedimiento contractual (planificación inadecuada), lo cual obliga a trasladar los recursos presupuestarios por medio de superávit libre al año siguiente.

La falta de control en la ejecución presupuestaria de la cuenta de Inversiones por parte de la Dirección de Ingeniería Portuaria, no permite aprovechar de manera oportuna los recursos asignados para dar una adecuada respuesta ante las eventuales necesidades de infraestructura.

### 3. CONCLUSIONES

De conformidad con los resultados obtenidos en el presente estudio, se concluye lo siguiente:

- 3.1. Los encargados de proyectos de la Dirección de Ingeniería Portuaria no elaboran el finiquito contractual de las obras que se realizan, mismo que resulta importante para salvaguardar los intereses Institucionales en caso de reclamos por parte de la empresa contratista. (Ver apartado 2.1 del presente informe)
- 3.2. La totalidad de proyectos revisados no cuentan con acta de recepción provisional y el 50% cuentan con el acta de recepción definitiva. (Ver apartado 2.1 del presente informe)
- 3.3. Los avances de obra de los proyectos revisados se realizan en diferentes fechas del mes por lo que no cumplen con lo establecido en el Reglamento de reajustes de precios en los contratos de Obra Pública de Construcción y Mantenimiento, mismos que se deben realizar el último día hábil. (Ver apartado 2.2 del presente informe)
- 3.4. La Administración Portuaria desarrolló y ejecutó el proyecto de Remodelación de la Bodega N°5, pero este no fue debidamente publicado en el Plan Anual de Inversiones. (Ver apartado 2.3 del presente informe)
- 3.5. La Administración Portuaria continúa incorporando proyectos de mantenimiento en las partidas presupuestarias de inversiones, situación



# AUDITORIA GENERAL

---

---

que contraviene lo establecido en materia presupuestaria y contable. Este mismo hallazgo fue detallado en el informe AU-INF-0007-14. (Ver apartado 2.4 del presente informe)

- 3.6.** Los expedientes de las contrataciones administrativas que mantiene la Proveeduría Portuaria, no cuentan con la información relevante acerca de los procesos de ejecución y cierre contractual, de forma que se facilite la ubicación ágil de documentos que permitan el control eficaz de los contratos durante esos procesos. (Ver apartado 2.5 del presente informe)
- 3.7.** Los expedientes técnicos de obra, a cargo de los encargados de proyectos, no contienen un índice general y no tienen un orden de clasificación de los documentos, en términos de elaboración de secciones que puedan guiar al lector del expediente. (Ver apartado 2.5 del presente informe)
- 3.8.** Durante la ejecución del proyecto Taller Mecánico II Etapa se presentaron una serie de situaciones que contravienen con la normativa vigente. 1- Se dio una suspensión del proyecto, pero durante ese periodo se canceló el último avance del proyecto. 2- Se incluyó en el contrato de obra una fórmula de reajuste precios que en ese momento se encontraba derogada y en el pago de los reajustes de las facturas de los avances #3 y #4 se utilizó de manera errónea el Índice de precios al Consumidor, pagando de más la Administración un monto de ¢11.576,34. 3- Se presentaron incumplimientos en los requisitos establecidos en la Modificación Unilateral del Contrato. (Ver apartados 2.6.1, 2.6.2 y 2.6.3 del presente informe)
- 3.9.** La Dirección de Ingeniería Portuaria carece de un Manual de Procedimientos o Guía Metodológica para la gestión de los proyectos de infraestructura portuaria, que permita definir el ciclo de vida de los proyectos en JAPDEVA, requisitos de los interesados, alcance, tiempo, costos, riesgos, lecciones aprendidas, entre otros. Asimismo debe definir los procesos, métodos, herramientas y técnicas a aplicar en la administración de los proyectos que se desarrollan en esa Dirección. (Ver apartado 2.7 del presente informe)
- 3.10.** La mayoría de los proyectos realizados por la Dirección de Ingeniería Portuaria, en el periodo en estudio, sobrepasaron el plazo establecido para la ejecución del mismo y no se encontró el trámite respectivo para el cobro de multas al contratista por incumplimiento. (Ver apartado 2.8 del presente informe)



# AUDITORIA GENERAL

---

**3.11.** La ejecución del presupuesto asignado los años 2014, 2015 y 2016 por parte de la Dirección de Ingeniería Portuaria ha sido deficitaria, alcanzando porcentajes de ejecución de 54%, 25% y 37% respectivamente. (Ver apartado 2.9 del presente informe)

**3.12.** El mayor gasto de la partida presupuestaria Construcciones, adiciones y mejoras, fue durante el año 2016 con ₡862.433.810,38 y la tendencia ha sido lineal a lo largo del tiempo; por lo que realizar un gasto mayor es de muy baja probabilidad. (Ver apartado 2.9 del presente informe)

## **4. RECOMENDACIONES**

De conformidad con los resultados obtenidos y conclusiones señaladas, esta Auditoría se permite girar las siguientes recomendaciones; todas ellas tendientes al fortalecimiento del proceso de planificación, contratación y ejecución de proyectos de infraestructura portuaria:

### **A la Gerencia General:**

**4.1.** Valorar, siguiendo el debido proceso, la aplicación de la medida disciplinaria administrativa correspondientes a la Gerencia Portuaria por no aplicar las acciones necesarias para que se cumpliera con la recomendación 8.2.3 del Informe de Auditoría AU-INF-007-14, que tiene relación con la incorporación de proyectos de mantenimiento en la partida presupuestaria de inversiones.

**4.2.** Instruir a la Gerencia Portuaria para que en la asignación del presupuesto a la partida 5-02-00-00 (Construcciones, adiciones y mejoras) se incluyan montos que se logren ejecutar al final del año, tomando en consideración la cantidad de recurso humano profesional para la planificación y ejecución de los proyectos de infraestructura portuaria.

### **A la Gerencia Portuaria:**

**4.3.** Valorar, siguiendo el debido proceso, la aplicación de la medida disciplinaria administrativa correspondiente a la Dirección de Ingeniería Portuaria, por los hechos acaecidos durante la ejecución del proyecto de Taller Mecánico II etapa, mismos que se explican en el apartado 2.6 del presente informe.

**4.4.** Instruir a la Dirección de Ingeniería Portuaria para que elabore un Manual de Procedimientos (Guía Metodológica), donde se indique, las



# AUDITORIA GENERAL

---

---

actividades, sus ejecutantes, los formularios, herramientas, plantillas, entre otros, que permitan orientar al funcionario en el desarrollo de sus actividades de una manera adecuada y confiable; con el propósito de brindarle una guía en la ejecución de los procesos, buscando con esto eficiencia, eficacia, calidad y sobre todo fortalecer el control y ordenamiento sobre los proyectos que ejecuta esa dirección.

## **A la Dirección Administrativa Financiera:**

- 4.5. Instruir al Departamento de Proveeduría Portuaria, para que todas las modificaciones al Plan de Compras Anual sean aprobadas por el Consejo de Administración y publicadas por los medios correspondientes.
- 4.6. Instruir al Departamento de Proveeduría Portuaria para que esté vigilante que la información relevante sobre la ejecución de los proyectos sea incorporada en los respectivos expedientes de contratación administrativa. Dicha información debe ser al menos: Orden de Inicio, Orden de Servicio, Orden de Modificación, Suspensión del plazo de obra, Reinicio de obra, Actas de Recepción (provisional y definitiva), Finiquito, entre otros.

## **A la Dirección de Ingeniería Portuaria**

- 4.7. Instruir a los encargados de proyectos, en coordinación con el Departamento de Proveeduría Portuaria, para que incorporen en las Condiciones Generales de los carteles de contratación administrativa correspondiente a obras constructivas, una cláusula que permita suscribir el Finiquito Contractual entre la Administración y la empresa Contratista.
- 4.8. Instruir a los encargados para que todos los proyectos desarrollados cuenten con las respectivas Actas de Recepción Provisional y Definitiva.
- 4.9. Instruir a los encargados para que en los proyectos de construcción, remodelación, ampliación y mantenimiento de edificios, que su ejecución se extienda por más de un mes, se establezcan las fechas de pago el último día hábil del mes correspondiente.
- 4.10. Girar instrucciones a los encargados para que toda la información relevante sobre la ejecución de los proyectos sea incorporada en los expedientes de contratación administrativa custodiados por el Departamento de Proveeduría Portuaria.



# AUDITORIA GENERAL

---

---

- 4.11. Girar instrucciones a los encargados de proyectos para que los expedientes técnicos cuenten con toda la información generada durante las fases de planificación, ejecución y cierre.
- 4.12. Elaborar e implementar mecanismos de control requeridos, en conjunto con los encargados de proyectos, que garanticen el cumplimiento de los plazos establecidos en los contratos de obra pública, o bien la aplicación de las sanciones que se tipifican en el contrato. Al respecto, se requiere además instruir a los encargados de obra que en caso de incumplimiento del plazo establecido en los proyectos realizados se apliquen las multas respectivas a los contratistas.
- 4.13. Establecer las medidas de control pertinentes de las partidas presupuestarias asignadas a los proyectos de infraestructura portuaria, de tal manera que se lleve a cabo una ejecución eficiente y eficaz de los recursos presupuestados, a los efectos que se garantice que se cumpla con las actividades o proyectos que se habían definido en el Plan de Inversiones.
- 4.14. Valorar, siguiendo el debido proceso, la aplicación de la medida disciplinaria administrativa correspondiente a los encargados de proyectos, por la falta de control en los plazos de ejecución de los proyectos de infraestructura portuaria y la falta de aplicación de las multas a los contratistas por entrega tardía, según lo detallado en el apartado 2.8 del presente informe.

Atentamente,

Ing. Freddy Meza Alvarado  
**Auditor Designado**

Lic. Nestor Anderson Salomons  
**Supervisor**

Lic. Mainor Segura Bejarano  
**Sub-Auditor General**

Lic. Marvin Jiménez León  
**Auditor General**

Copia: Archivo