



DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE SERVICIOS SOCIALES

INFORME NO. DFOE-SOC-IF-07-2013
28 de junio, 2013

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE SERVICIOS SOCIALES

INFORME SOBRE EL CONTROL DE LOS PRECIOS
EN PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA
EDUCATIVA

2013

CONTENIDO

Página No.

RESUMEN EJECUTIVO

1	INTRODUCCIÓN.....	1
	ORIGEN	1
	OBJETIVO	1
	NATURALEZA Y ALCANCE	1
	COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS.....	2
	GENERALIDADES SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y NORMATIVA PARA EL CONTROL DE LOS PRECIOS DE LAS CONTRATACIONES DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA	3
2	RESULTADOS.....	4
	FORMULACIÓN DE PRESUPUESTOS REFERENCIALES	4
	ANÁLISIS DE RAZONABILIDAD DE LOS PRECIOS OFERTADOS EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN ORDINARIOS.....	6
	FORMALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO PARA LA “TRAMITACIÓN TÉCNICA DE LAS MODIFICACIONES CONTRACTUALES EN PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA”	8
	INCOMPATIBILIDAD ENTRE LAS LABORES DE INSPECCIÓN DE OBRAS Y APROBACIÓN DE LOS PRECIOS DE LAS ADENDAS A LOS CONTRATOS POR PARTE DE UN MISMO FUNCIONARIO	9
	NO SE ACTUALIZAN LOS PLANOS CONFORME A LAS MODIFICACIONES DE LAS OBRAS	10
	DEBILIDADES DE LOS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN Y EJECUCIÓN Y CONTROL	10
3	CONCLUSIONES	11
4	DISPOSICIONES	12
	AL DIRECTOR DE LA DIEE	12
	CONSIDERACIONES FINALES.....	14
	ANEXO ÚNICO.....	16

RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

Los procedimientos de presupuestación y control sobre la razonabilidad de los precios ofertados por los contratistas en proyectos de infraestructura educativa, por parte de la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo del MEP (DIEE).

¿Por qué es importante?

El Estado costarricense ha venido invirtiendo grandes sumas en la construcción de infraestructura educativa y su equipamiento; solo en el 2012 el MEP asignó aproximadamente ₡41.200,0 millones a las juntas de educación y administrativas de escuelas y colegios, para que se construyeran instalaciones adecuadas para la enseñanza y el estudio, razón por la cual es importante que el cumplimiento de ese objetivo se realice a costos razonables y de la forma más transparente posible, utilizando los instrumentos de la presupuestación y control de precios de los contratos.

¿Qué encontramos?

En la DIEE no siempre se cumple con la obligación de confeccionar presupuestos referenciales detallados de las obras a contratar, que sirvan como base para los estudios de razonabilidad de los precios. Esa Dirección tiene serias limitaciones en la disponibilidad del recurso humano especializado para la definición de las especificaciones técnicas de las obras y herramientas tecnológicas aptas para la actualización de los precios de los insumos de construcción y la elaboración de los presupuestos.

La DIEE y las juntas de educación y administrativas de colegios y escuelas no realizan los estudios de razonabilidad de precios ofertados por los contratistas en los procesos ordinarios y abreviados de contratación, respectivamente. Esa Dirección no ha definido la normativa, los procedimientos, criterios y parámetros, que permitan evaluar esa razonabilidad, ni las funciones y deberes del personal de su Departamento de Contrataciones, para que asesoren y prevengan oportunamente a las juntas sobre la existencia de precios inaceptables en los procedimientos ordinarios y que ellas los puedan identificar en los procedimientos abreviados en los que reciben asesoría parcial de la DIEE.

Además, aunque se ha establecido que las juntas pueden desarrollar directamente los procedimientos abreviados de contratación, no se han definido formalmente los límites económicos para decidir los casos en que se sigue este tipo de procedimiento.

Por otro lado, la aprobación de los precios de las adendas a los contratos, la realizan los funcionarios del Departamento de Ejecución y Control que tienen a cargo la inspección de las obras, situación que conlleva un riesgo de colusión y de admisión de precios inaceptables en obras de infraestructura educativa.

También se determinó que no se hace una actualización de los planos conforme a las modificaciones de las obras, y se evidenciaron diferencias entre las obras presentadas en los planos finales suministrados por la DIEE y las que efectivamente se construyeron. Asimismo, se encontraron debilidades en el foliado de los expedientes de contratación y ausencia de documentos que no permiten seguir la trazabilidad de todas las actuaciones de los departamentos de la DIEE.

¿Qué sigue?

Se giran disposiciones al Director de la DIEE para que se elaboren los presupuestos referenciales detallados de las obras de infraestructura pública educativa; se definan, aprueben y comuniquen los procedimientos, criterios y parámetros para la realización de estudios de la razonabilidad de los precios, antes de la adjudicación de las obras; se establezcan y comuniquen a los funcionarios de la DIEE y a las juntas de educación y administrativas, los límites económicos para utilizar los procedimientos abreviados de contratación. También se dispuso que los precios de las adendas a los contratos no sean aprobados por los inspectores de las obras, que se exija a los contratistas la presentación de los planos finales al concluir la ejecución de las obras y se regule el ordenamiento, archivo y foliado de los documentos que conforman los expedientes que se generan en los procesos relacionados con la contratación, ejecución y control de los proyectos.

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE SERVICIOS SOCIALES

**INFORME SOBRE EL CONTROL DE LOS PRECIOS
EN PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA
EDUCATIVA**

1 INTRODUCCIÓN

Origen

- 1.1 El Estado costarricense ha venido invirtiendo grandes sumas en la construcción de infraestructura educativa y su equipamiento; solo en el 2012 el Ministerio de Educación Pública (MEP) asignó aproximadamente ¢41.200,0 millones a las juntas de educación y administrativas de escuelas y colegios para que se construyeran instalaciones adecuadas para la enseñanza y el estudio, razón por la cual es importante que el cumplimiento de ese objetivo se realice a costos razonables y de la forma más transparente posible, utilizando los instrumentos de la presupuestación y control de precios de los contratos.

Objetivo

- 1.2 Esta auditoría se realizó con el propósito de determinar si en los procesos de contratación administrativa de los proyectos de infraestructura educativa, existen los controles necesarios sobre los precios, de modo que esas obras se desarrollen a costos razonables y mediante procedimientos transparentes.

Naturaleza y alcance

- 1.3 Este estudio constituye una Auditoría de Carácter Especial, un tipo de auditoría de regularidad con enfoque de cumplimiento, realizada para verificar que las actividades de los sujetos fiscalizados se ejecuten de conformidad con las leyes, reglamentos u otras normativas que las regulan, tales como resoluciones, políticas, lineamientos, directrices, códigos, contratos y convenios.
- 1.4 El análisis comprendió la evaluación de cuatro expedientes de procesos ordinarios de contratación en que la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo (DIEE)

asesoró a las juntas de educación de las escuelas y administrativas de los colegios en el periodo 2008-2011¹ y en los cuales el MEP invirtió ₡5.304 millones. Se verificó la existencia de los presupuestos de las obras y los análisis de razonabilidad de precios del contrato original y de sus adendas, los procedimientos definidos por la DIEE y los insumos para su elaboración, así como los planos finales de los proyectos y la conformación de los expedientes electrónicos y físicos de la contratación, ejecución y control de las obras. Asimismo, se realizó la verificación de la existencia de presupuestos detallados en los expedientes de siete proyectos adicionales seleccionados de entre los de mayor monto.

- 1.5 Para la realización de esta auditoría se utilizaron las técnicas y procedimientos de la Auditoría estipulados en el Manual General de Fiscalización Integral (MAGEFI) de la Contraloría General de la República. Asimismo, se observó, en lo atinente, el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y demás normativa aplicable.

Comunicación preliminar de los resultados

- 1.6 La comunicación preliminar de los principales resultados, conclusiones y disposiciones del estudio a que alude el presente informe, se efectuó el día 17 de junio de 2013 en el Despacho de la Viceministra Administrativa del MEP, con la presencia de la señora Silvia Víquez Ramírez, Viceministra Administrativa, el señor Carlos Villalobos Argüello, Director de la Dirección de Infraestructura Educativa y el señor Harry Maynard Fernández, Auditor Interno del MEP.
- 1.7 El borrador del presente informe se entregó en esa misma fecha, en versión digital, a la señora Viceministra Administrativa, mediante el oficio No. DFOE-SOC-0480-2013 del 17 de junio de 2013, con el propósito de que en un plazo no mayor de cinco días hábiles, se formulen y remitan a la Gerencia del Área de Servicios Sociales, las observaciones que se consideren pertinentes sobre su contenido. Mediante oficio DVM-A-2683-09-13 del 24 de junio de 2013, la Viceministra Administrativa del MEP, planteó una serie de observaciones al borrador del informe, las cuales se analizaron con detalle según se comenta en el anexo único a este documento y se incorporaron los ajustes correspondientes en el resumen ejecutivo y en los párrafos 1.4, 1.7, 1.13, 2.2, 2.8, 2.22, 3.1, 4.3, 4.4, 4.5, 4.7, 4.8 y 4.9 de este informe.

¹ En uno de los casos, el proceso de contratación lo realizó PROMECE y luego este lo trasladó a la DIEE, quien tuvo a cargo el proceso de ejecución y control de las obras y el trámite de adendas.

Generalidades sobre la organización y normativa para el control de los precios de las contrataciones de infraestructura educativa

- 1.8 Según el artículo 118 del Decreto N° 36451, la DIEE es el órgano encargado de planificar, desarrollar, coordinar, dirigir, dar seguimiento y evaluar planes, programas y proyectos tendientes al mejoramiento y ampliación de la infraestructura física educativa y su equipamiento. Para el cumplimiento de sus funciones, esa Dirección cuenta con los departamentos de Investigación y Desarrollo, Proyectos, Contrataciones y Ejecución y Control.
- 1.9 Los artículos 124 y 125 del Decreto N° 36451-MEP establecen que el Departamento de Investigación y Desarrollo debe mantener actualizados los costos de los modelos constructivos y que al Departamento de Proyectos le compete elaborar el presupuesto y las especificaciones técnicas propias de cada obra.
- 1.10 Por su parte, el artículo 137 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA), Decreto Ejecutivo N° 33411-0, establece que para la construcción y mantenimiento de infraestructura física educativa, las juntas de educación y las administrativas, podrán acudir al procedimiento de contratación directa concursada y que el Ministerio de Educación Pública (MEP) y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) adoptarán las disposiciones generales que establezcan las medidas de control interno necesarias para garantizar la más eficiente y eficaz administración de los fondos públicos involucrados en estas contrataciones, así como los medios que permitan a las juntas acceder a la asesoría legal y técnica requerida, tanto para la fase de elaboración del cartel, como para la valoración de ofertas y la ejecución contractual. También se indica en ese artículo que se establecerá una unidad encargada de ejecutar esta labor así como autorizar el inicio de cada contratación particular y que la falta de esta autorización generará la nulidad de todo el procedimiento.
- 1.11 En cumplimiento de lo expuesto en el citado artículo 137 del RLCA, el MEP emitió la Resolución DM-790-02-2008 del 11 de febrero del 2008, en la cual se designó a la DIEE, como la instancia administrativa responsable de brindar asesoría legal y técnica a las juntas de educación y administrativas en el desarrollo de proyectos para la construcción y mantenimiento de la infraestructura escolar y equipamiento educativo, en todas sus fases, para garantizar la más eficiente y eficaz administración de los fondos públicos involucrados.

- 1.12 En la mencionada resolución se designó al Departamento de Contratación de la DIEE, como la instancia administrativa encargada de autorizar el inicio de cada contratación particular.
- 1.13 La DIEE utiliza los procedimientos de contratación directa bajo las modalidades de procesos ordinarios y abreviados. En el procedimiento ordinario participa asesorando a las juntas de educación y administrativas en todo el proceso de contratación y ejecución de las obras, en tanto en el proceso abreviado su participación se reduce a la autorización de la contratación directa, la asignación de los fondos, la aprobación de los presupuestos elaborados por los profesionales contratados por las juntas, y en algunos casos, por su complejidad técnica y financiera o difícil acceso, en la administración del proyecto, la dirección técnica, la inspección y la supervisión de la ejecución de las obras.

2 RESULTADOS

- 2.1 El análisis de los expedientes de procedimientos ordinarios de contratación seleccionados y de los procedimientos seguidos por la DIEE permitió identificar las deficiencias en los controles sobre los precios de los contratos, que se detallan seguidamente:

Formulación de presupuestos referenciales

- 2.2 No se encontraron los presupuestos iniciales detallados de los proyectos seleccionados para el análisis: Colegio Técnico Profesional (CTP) de Dulce Nombre de Cartago, Colegio Rodrigo Hernández de Barva y Liceo San Nicolás de Tolentino de Taras de Cartago, cuyos costos finales de obra fueron de ₡2.450,7, ₡862,1 y ₡1.417,4 millones, respectivamente. Tampoco se localizaron los presupuestos detallados de siete proyectos seleccionados de entre los de mayor monto para una revisión adicional.
- 2.3 Ante solicitud de entrega de esos presupuestos por parte de la Contraloría General, el Jefe del Departamento de Ejecución y Control, indicó al Director de la DIEE, que ese Departamento no cuenta con personal asignado específica y permanentemente a la realización de presupuestos detallados; que no se cuenta con la destreza, capacitación ni instrumentos que agilicen su realización; que la herramienta de presupuestación confeccionada por el Departamento de Investigación y Desarrollo no tiene las condiciones para facilitar su elaboración; que debido a lo numeroso de la

lista de materiales han tenido inconvenientes para la actualización de los precios de mercado. Además, otros funcionarios de la DIEE manifestaron a su Director, que existen limitaciones en el detalle de las especificaciones técnicas de los proyectos del CTP de Dulce Nombre y del Liceo San Nicolás de Tolentino.

- 2.4 En relación con la tarea de presupuestación de las obras de infraestructura pública educativa, el artículo 124 del Decreto N° 36451-MEP establece la obligación del Departamento de Investigación y Desarrollo de realizar estudios de mercado para analizar posibilidades de uso de las tecnologías constructivas novedosas en los diseños de planos utilizados por el MEP y mantener actualizados los costos de estos modelos constructivos, y por ello se deben mantener actualizados los precios de los insumos. Asimismo, el artículo 125 de ese mismo decreto establece como funciones del Departamento de Proyectos la elaboración del presupuesto y de las especificaciones técnicas propias de cada obra. En ese sentido, para cumplir con esas funciones, los citados departamentos deben contar con el personal idóneo, según se establece en el apartado 2.4 de las Normas de Control Interno para el Sector Público; así como las herramientas necesarias para llevar a cabo las tareas encomendadas.
- 2.5 Según el Director de la DIEE, la mayoría de profesionales que conforman los departamentos de esa dirección son profesionales en Ingeniería Civil, Ingeniería Eléctrica y Arquitectos, y parte de su quehacer profesional y responsabilidad es la realización de los presupuestos de obra; por ello considera que cuentan con la idoneidad para la ejecución de esas tareas. Además, indicó que el Departamento de Investigación y Desarrollo desarrolló una herramienta para presupuestar los modelos prototipo, pero que a pesar de ello hay obras exteriores y complementarias que por su particularidad requieren ser presupuestadas por los profesionales, razón por lo cual inició gestiones ante la Dirección de Informática del MEP para adquirir un software que apoye a los profesionales en la labor de presupuestación de obras y para que en el 2014 el programa de capacitación enfatice en cursos sobre técnicas para elaborar presupuestos. Asimismo, señaló que la solución de aumentar el personal profesional, propuesta en varios oficios de sus subalternos no es viable pues es contraria a las políticas de austeridad dictadas por el Gobierno.
- 2.6 Sin embargo, para el jefe del Departamento de Investigación y Desarrollo, la mayor parte del personal de la DIEE está asignado a los departamentos de Contrataciones, de Ejecución y Control y a la misma Dirección, lo que a su criterio ha limitado la realización de planos constructivos prototipos, de sus presupuestos y especificaciones técnicas. Además, señala que el sistema elaborado por ese Departamento no está diseñado para preparar presupuestos detallados nuevos o con características particulares y afirma que solo brinda información de presupuestos de

los modelos prototipo.

- 2.7 En relación con las limitaciones que presentan las especificaciones técnicas, el jefe del Departamento de Investigación y Desarrollo comenta que ese departamento puso a disposición de los profesionales de la DIEE, el libro de “Especificaciones técnicas generales para modelos prefabricados y para obras de mampostería básicas”, desarrollado entre el 2008 y 2011 por profesionales de la misma DIEE, con base en sus experiencias en el campo, y que en la actualidad ese libro es actualizado cuando algún profesional reporta errores específicos o existen modificaciones en las características de los modelos prototipo. Además, señala que para establecer un procedimiento efectivo para la correcta actualización de ese documento se requiere la participación constante y activa de especialistas en las áreas de ingeniería civil, eléctrica y mecánica.
- 2.8 Las limitaciones expuestas por los funcionarios de la DIEE para cumplir con las funciones establecidas en su normativa interna, incide en la oportunidad con que se generan los presupuestos, prueba de ello es que para la entrega de los presupuestos de las obras finales del Colegio Rodrigo Hernández Vargas, Colegio San Nicolás de Tolentino y CTP de Dulce Nombre de Cartago, la DIEE tardó 35, 57 y 65 días hábiles. Asimismo, los presupuestos referenciales detallados deben estar listos, y formar parte del expediente, antes de la adjudicación de las obras, ya que constituyen el insumo para realizar el análisis de razonabilidad de precios de las ofertas, con el propósito de evitar que se adjudiquen obras a precios inaceptables (excesivos o ruinosos), según se define en el artículo 30 del RLCA, aspecto importante dentro de la función asesora de la DIEE a las Juntas de educación y administrativas.

Análisis de razonabilidad de los precios ofertados en los procedimientos de contratación ordinarios

- 2.9 La DIEE no elabora los estudios de razonabilidad de precios² en los procedimientos de contratación ordinarios, que permitan cumplir lo establecido en el artículo 30 del RLCA, en cuanto a que la Administración evite adjudicar a empresas que ofertan precios inaceptables (ruinosos o excesivos). Dicho artículo define como precio excesivo, aquel que excede los precios normales de mercado o superen una razonable utilidad y como precio ruinoso o no remunerativo, aquel que dé lugar a presumir el

² En la resolución N° R-DCA-302-2011 del 21 de junio de 2011, la División de Contratación Administrativa del Órgano Contralor señaló que el estudio de razonabilidad de precios es el análisis que debe indicar si los precios propuestos en las ofertas están dentro de los precios normales del mercado, o si resultan excesivos o ruinosos.

incumplimiento, por parte del oferente, de las obligaciones financieras por insuficiencia de la retribución establecida. En ambos casos, la única forma en que la administración puede determinar esas condiciones, es mediante la elaboración de un estudio de razonabilidad de precios, del cual se debe dejar constancia en el expediente de contratación.

- 2.10 En tres de los cuatro casos analizados, a pesar de que en el cartel o pliego de condiciones para la contratación, se estableció que la Junta podría rechazar todas las ofertas si son superiores al presupuesto original, en los expedientes analizados no existe evidencia de que la DIEE haya hecho un estudio sobre la razonabilidad de los precios ofertados, aunque si se hace una comparación entre los precios de las diferentes ofertas.
- 2.11 Según el Departamento de Contrataciones de la DIEE, en la práctica se considera una oferta con precio excesivo, cuando supera el presupuesto referencial en un 15%; no obstante, ese parámetro no se ha formalizado por parte del Jeraarca de esa Dirección, ni el procedimiento para su aplicación, por lo que, en la práctica, no se elabora el estudio de razonabilidad de precios, previo a la decisión de adjudicación³.
- 2.12 Ante esta situación, la administración de la DIEE debe establecer la obligación de los técnicos del Departamento de Contrataciones de realizar el estudio de razonabilidad de precios y definir formalmente la normativa, los procedimientos, los criterios y los parámetros para hacerlo. Dicho estudio debe ser el instrumento mediante el cual la DIEE justifique, de forma objetiva y transparente, la recomendación de adjudicación para aquellas empresas que oferten precios cercanos a los de mercado y se promueva así el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos destinados a la infraestructura educativa pública.
- 2.13 Asimismo, hay que tener presente que durante el 2012 la DIEE asignó a las juntas de educación y administrativas ₡41.200,0 millones, de los cuales el 68% se dirigió a proyectos que se tramitaron mediante procedimientos abreviados⁴ y el 32%

³El Director de la DIEE señaló que la propuesta del procedimiento no fue remitida por el Departamento de Contrataciones a esa Dirección, para su análisis y aprobación, sino hasta el 22 de mayo de 2013, fecha posterior a la consulta de este Órgano Contralor.

⁴La DIIE define el proceso de contratación abreviado, como un “Proceso mediante el cual se capacita a las Juntas de Educación y Administrativas para que ellas mismas realicen la contratación directa concursada, de profesionales en el área de ingeniería y arquitectura (de ser necesario), de materiales y mano de obra para la ejecución de proyectos de infraestructura nueva o bien mantenimientos de la edificación existente”. DIEE. “Proceso para la atención de necesidades de infraestructura de los centros educativos bajo la modalidad de

mediante procedimientos ordinarios. Según el detalle suministrado por el Departamento de Contrataciones los montos de los procedimientos abreviados se ubican entre los ¢2,8 millones y los ¢785,9 millones y de acuerdo con la Coordinadora de la Unidad de Procesos Abreviados, no se ha definido el límite en el monto para utilizar dicho procedimiento. Tampoco se cuenta con un procedimiento formalmente establecido que obligue y guíe a las juntas de educación y administrativas a realizar el análisis de razonabilidad de los precios de las ofertas, en los procesos abreviados, y dejar constancia de él en el expediente respectivo.

- 2.14 Por otro lado, es necesario subsanar las debilidades en la planificación y presupuestación de los proyectos constructivos, previo a la asignación de los recursos y al inicio del proceso de contratación de las obras, para evitar excesos de modificaciones en la cantidad de obra, en plazos y montos de los contratos, como lo señaló la Contraloría General en el Informe N° DFOE-SOC-IF-09-2012 del 28 de setiembre de 2012, pues de poco sirve un minucioso estudio de razonabilidad de precios y la definición técnica de los límites de contratación a los procesos ordinarios y abreviados, si posterior a la adjudicación del proyecto las obras contratadas se modifican sustancialmente.

Formalización del procedimiento para la “Tramitación Técnica de las Modificaciones Contractuales en Proyectos de Infraestructura Educativa”

- 2.15 El análisis de razonabilidad de los precios de las modificaciones contractuales en contratos vigentes, denominadas también adendas, se realiza en la DIEE de acuerdo con las funciones y actividades establecidas en el procedimiento para la “Tramitación Técnica de las Modificaciones Contractuales en Proyectos de Infraestructura Educativa”. No obstante, ese procedimiento no ha sido aprobado por la Dirección de la DIEE, a pesar de que le fue remitido por el Departamento de Ejecución y Control desde el 30 de marzo de 2012. El Director de la DIEE, considera que el procedimiento para el trámite de modificaciones contractuales es una práctica instaurada a lo interno de ese departamento, razón por la cual su aprobación se dio de forma tácita.
- 2.16 Sin embargo, el artículo 15 de la Ley N° 8292, Ley General de Control Interno, establece que el jerarca y los titulares subordinados deben documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno

Procesos Abreviados”, aprobado por el Director de la DIEE con oficio DIEE 0762-13 del 28 de febrero de 2013.

institucional; razón por la cual el procedimiento citado no solo debe contar con la aprobación del Director de la DIEE, sino también ser comunicado oficialmente a los funcionarios para su implementación, claro está, después de haber sido analizado y validado en cuanto a los riesgos asociados.

Incompatibilidad entre las labores de inspección de obras y aprobación de los precios de las adendas a los contratos por parte de un mismo funcionario

- 2.17 En el “Procedimiento General de Inspección de Obras del Departamento de Ejecución y Control de la DIEE”, y dentro de los “Pasos a seguir para la tramitación de órdenes de cambio asociadas al aumento en el alcance del proyecto (Adendas)”, se establece que el Inspector de obra debe revisar y aprobar el precio si el mismo es justificadamente razonable. En este procedimiento queda claro que la DIEE tiene la obligación de asegurarse que los precios de las adendas también sean razonables, al igual que el precio de la contratación original.
- 2.18 Al consultar sobre el posible riesgo de colusión en dicho procedimiento, el jefe del Departamento de Ejecución y Control no lo descarta, sin embargo es del criterio que los inspectores de los proyectos ordinarios, son los funcionarios idóneos para verificar la razonabilidad de los costos de las modificaciones contractuales, debido a que son ellos los que mejor comprenden las causas que generan las modificaciones, las consecuencias para el proyecto de no realizar los cambios y la mejor solución técnica que se debe implementar, situación que les da la posibilidad de determinar el alcance de los cambios a realizar en la cantidad de obras y los precios asociados.
- 2.19 Asimismo, el jefe del Departamento de Ejecución y Control considera que el procedimiento actual pretende documentar de forma exhaustiva las modificaciones contractuales, exponer su causa, la justificación técnica de los cambios implementados, el análisis detallado de la razonabilidad de los precios que considera la preservación de la estructura de precios de la oferta y la revisión de las modificaciones contractuales por la jefatura de ese departamento. También argumenta, que los inspectores tienen la obligación de advertir⁵ a esa jefatura la existencia una relación de parentesco con alguna persona relevante dentro de la organización del contratista, en cuyo caso se procede a exigir al contratista a realizar los cambios del personal asignado al proyecto o en última instancia es ese departamento el que cambia al inspector.

⁵Mediante oficio DIEE-DEC-1151-2013 del 11 de junio de 2013, el jefe del Departamento de Ejecución y Control comunica a los inspectores de obras el proceder en caso de presentarse alguna de las prohibiciones establecidas en los artículos 22 y 22bis de la Ley de Contratación Administrativa.

- 2.20 Para el jefe del Departamento de Ejecución y Control una de las opciones para minimizar el riesgo de colusión, es la reducción de las modificaciones contractuales y de las adendas. Asimismo, sugiere aumentar la capacidad operativa del departamento, pues en el último año el personal profesional se redujo de 17 a 13, y crear una unidad de presupuestación en la DIEE que coadyuve en la verificación de la idoneidad de precios de las modificaciones contractuales, que tenga acceso a un software que permita el cálculo de presupuestos detallados y que actualice de forma automática los precios.
- 2.21 Por el hecho de que la tarea de revisión, análisis de razonabilidad y aprobación de precios de las adendas, se asigne a los mismos funcionarios que inspeccionan la ejecución de las obras, se incumple con lo establecido en el apartado 2.5.3 de las Normas de Control Interno para el Sector Público, emitida por el Órgano Contralor mediante resolución R-CO-9-2009 del 26 de enero de 2009, pues no se satisface el criterio de la separación de funciones incompatibles.

No se actualizan los planos conforme a las modificaciones de las obras

- 2.22 Los planos finales de las obras, también denominados “as built” no reflejan el estado de las obras efectivamente construidas en los procesos de contratación analizados y existen casos en que al término del proyecto, no se hace entrega de dichos planos, sea a la DIEE o a la junta. Esta situación afecta el conocimiento que deben tener las autoridades, contratistas y cualquier otro interesado, sobre la conformación de la infraestructura de los centros educativos y dificulta ejercer una eficiente gestión de mantenimiento sobre las diferentes obras, y planificar futuras restauraciones, remodelaciones y nuevas construcciones.
- 2.23 En el artículo 20, del Reglamento N° 49-0, “Reglamento Especial Cuaderno de Bitácora”, del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica, se establece que se debe dejar constancia en el Cuaderno de Bitácora de la entrega al propietario de un juego de planos conteniendo todos los cambios efectuados durante la construcción, de tal forma que los mismos reflejen el estado final de la obra.
- 2.24 Según la DIEE, la elaboración y entrega de los planos “as built” no se solicita, como un requisito, en el pliego de condiciones del cartel, por lo que no queda establecida la obligación del contratista de hacer entrega de estos al propietario de la obra.

Debilidades de los expedientes de contratación y ejecución y control

- 2.25 De la revisión de los expedientes suministrados por el Departamento de

Contrataciones y el Departamento de Ejecución y Control, se determinó que no todos los documentos que respaldan las actividades realizadas en el proceso de contratación y ejecución de las obras se archivan. Asimismo, se identificaron documentos que no cuentan con su respectiva foliatura.

- 2.26 Al respecto, el artículo 11 del RLCA, establece que es obligación de la Administración, crear un expediente debidamente foliado y que contenga en orden cronológico los documentos generados por los oferentes, los interesados y las unidades internas. Además, el apartado 2.5.2 de las Normas de Control Interno del Sector Público, Resolución N° N-2-2009-CO-DFOE, indican en relación con la gestión de proyectos, que el jerarca y los titulares subordinados deben establecer actividades de control que garanticen razonablemente la adecuada administración del proyecto, entre ellas, un sistema de información “confiable, oportuno, relevante y competente para dar seguimiento al proyecto”.
- 2.27 Por su parte, la Procuraduría General de la República, en el dictamen N° C-086-2008 del 26 de marzo de 2008, sostiene que el orden y la adecuada foliatura del expediente administrativo forman parte de las garantías del debido proceso y del derecho a defensa. Además, ratifica que el expediente debe cumplir requisitos físicos, tales como estar compilado en fólder, ampo o carpeta; que en él consten, en orden cronológico, todos los documentos que se presentaron por parte del administrado o hayan sido agregados por la Administración.
- 2.28 La ausencia de documentos y la falta de foliatura limitan la reconstrucción de acciones desarrolladas por cada uno de los departamentos de la DIEE en el trámite de contratación y ejecución de las obras; e identificar, si es necesario, los responsables de realizar cada actividad.
- 2.29 Por lo anterior, la administración de la DIEE debe documentar de manera eficiente y conforme a lo establecido en la normativa, el trámite y ejecución de los proyectos de infraestructura educativa, de manera que el expediente que se construya permita la trazabilidad de las diferentes actividades realizadas y la identificación concreta de los encargados de la ejecución de cada una de ellas.

3 CONCLUSIONES

- 3.1 La DIEE no ha dimensionado la utilidad de la presupuestación detallada de las obras y la realización de los estudios de razonabilidad de los precios ofertados por los contratistas, aspectos que limitan su función de asesoría y acompañamiento a las

juntas en los procesos ordinarios de contratación de la infraestructura educativa; asimismo, es importante que se establezcan la normativa, procedimientos, criterios y parámetros, que obliguen y orienten a los funcionarios de dicha Dirección y a las juntas a presupuestar y hacer los estudios, que permitan cumplir con lo establecido en el artículo 30 del RLCA y evitar eventuales sobreprecios en las obras.

- 3.2 También es importante que la DICE promueva la separación de funciones incompatibles, tales como el trámite de aprobación de los precios de las adendas a los contratos vigentes, los cuales son realizados por los inspectores de obra. Además, debe promover la buena práctica de exigir la presentación de los planos finales “as built” que reflejen las obras efectivamente construidas, de modo que se disponga de un instrumento adecuado para su mantenimiento y construcciones posteriores; asimismo, debe garantizar el óptimo respaldo documental en los procesos de contratación, ejecución y control.

4 DISPOSICIONES

- 4.1 De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y los artículos 12 y 21 de la Ley N° 7428, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro de los plazos o términos conferidos, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2 Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar la aplicación de los procedimientos administrativos que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

Al Director de la DICE

- 4.3 Asignar al Departamento de Proyectos el personal especializado y las herramientas tecnológicas que permitan cumplir con la obligación de elaborar los presupuestos detallados de las obras; y dar seguimiento para que esos presupuestos se hagan oportunamente. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, remitir, a más tardar el 30 de setiembre de 2013, los documentos en los cuales consten las gestiones realizadas, y al 30 de junio de 2014 un reporte de los proyectos con la

indicación de si cuentan o no con los presupuestos detallados. Sobre el particular, véase lo señalado en los puntos 2.2 a 2.8 de este informe.

- 4.4 Elaborar, aprobar y comunicar a los funcionarios del Departamento de Contrataciones de esa Dirección y a las juntas de educación y administrativas, los procedimientos, criterios y parámetros, que permitan realizar el análisis de razonabilidad de precio de las ofertas, previo a la decisión de adjudicación. Dentro de estos parámetros debe establecerse formalmente el margen aceptable de diferencia entre los precios presupuestados y los ofertados. Además, deberá hacerse un seguimiento para determinar el cumplimiento de esos procedimientos, criterios y parámetros. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, remitir a más tardar el 30 de setiembre de 2013, copia de los oficios de aprobación de esos procedimientos y de la comunicación a los funcionarios y a las juntas, y al 30 de junio de 2014 un reporte de los proyectos con la indicación de si se elaboró o no el análisis de razonabilidad de precios. Sobre el particular, véase lo señalado en los puntos 2.9 a 2.14 de este informe.
- 4.5 Definir, establecer y comunicar a los funcionarios de la DIEE y a las juntas de educación y administrativas los límites económicos para poder utilizar los procedimientos abreviados de contratación. Además, se deberán dar seguimiento para determinar el cumplimiento de esos límites. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, remitir a más tardar el 30 de noviembre de 2013, copia de los oficios donde se comunica a los funcionarios y a las Juntas de educación y administrativas esos límites económicos, y al 30 de junio de 2014 un reporte de los proyectos tramitados bajo el proceso abreviado, según los límites económicos definidos. Sobre el particular, véase lo señalado en los puntos 2.9 a 2.14 de este informe.
- 4.6 Ajustar, aprobar y comunicar a los funcionarios de la DIEE el procedimiento para la “Tramitación Técnica de las Modificaciones Contractuales en Proyectos de Infraestructura Educativa”, de modo que se establezca que el análisis de los precios de las adendas a los contratos debe ser realizado por una persona o unidad independiente de la que realiza la inspección de las obras. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, remitir a más tardar el 30 de setiembre de 2013, el procedimiento ajustado y aprobado y la directriz para su implementación. Sobre el particular, véase lo señalado en los puntos 2.15 a 2.21 de este informe.
- 4.7 Girar a los departamentos de Proyectos y Contrataciones las directrices de las modificaciones de obra que requieren ajustes en los planos finales y la obligatoriedad de que se establezca en el cartel de cada contratación de obra de infraestructura

pública educativa, la obligación de los contratistas de entregar a la DICE, al finalizar la ejecución de las obras, los planos finales de los proyectos (“as built”), cuando estas obras hayan sufrido modificaciones. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, comunicar las directrices emitidas a más tardar el 15 de diciembre de 2013. Sobre el particular, véase lo señalado en los puntos 2.22 a 2.24 de este informe.

- 4.8 Establecer y comunicar formalmente el procedimiento para que los funcionarios del Departamento de Ejecución y Control, al recibir las obras que hayan sufrido modificaciones, según las directrices señaladas en el punto 4.7 anterior, verifiquen la correspondencia entre las obras reportadas en los planos finales o “as built”, con las realmente construidas, se reciban formalmente y se establezca el archivo electrónico de dichos planos y los responsables de su custodia para garantizar su disponibilidad. Además, se deberá dar seguimiento para asegurar el uso de ese procedimiento. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, remitir el procedimiento establecido y copia del oficio de la comunicación oficial a más tardar el 15 de diciembre de 2013, y al 30 de noviembre de 2014 un reporte de los proyectos en los que ha sido necesario ajustar los planos, con indicación de si se realizó o no ese ajuste. Sobre el particular, véase lo señalado en los puntos 2.22 a 2.24 de este informe.
- 4.9 Definir, establecer y comunicar las políticas internas de ordenamiento, archivo y foliado de los documentos que conforman los expedientes que se generan en los procesos relacionados con la contratación, ejecución y control de los proyectos de infraestructura pública educativa. Además, se deberán hacer seguimientos periódicos para determinar el cumplimiento de esas políticas. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, remitir las políticas y el oficio con el que se comunica a los funcionarios a más tardar el 30 de setiembre de 2013, y al 30 de junio de 2014 un reporte de los expedientes de proyecto que cumplen y no cumplen con las políticas emitidas. Sobre el particular, véase lo señalado en los puntos 2.25 a 2.29 de este informe.

Consideraciones finales

- 4.10 La información que se solicita en este informe para acreditar el cumplimiento de las disposiciones anteriores, deberá remitirse, en los plazos y términos antes fijados, al Área de Seguimiento de Disposiciones de la Contraloría General de la República. La Administración debe designar y comunicar al Área de Seguimiento de Disposiciones, en un plazo no mayor de cinco días hábiles, el nombre, número de teléfono y correo electrónico de la persona que fungirá como el contacto oficial con esa Área, con autoridad para informar sobre el avance y cumplimiento de las disposiciones

correspondientes. En caso de incumplimiento en forma injustificada del tiempo otorgado, podrá considerarse que se incurrió en falta grave y dar lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el artículo 69 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, con garantía del debido proceso.

- 4.11 De conformidad con lo establecido por los artículos 343, 346 y 347 de la Ley General de la Administración Pública, contra el informe caben los recursos ordinarios de revocatoria y apelación, que deberán interponerse dentro del tercer día a partir de su comunicación, correspondiéndole a esta Área de Fiscalización la resolución de la revocatoria y al Despacho Contralor, la apelación.

- 4.12 De presentarse conjuntamente los recursos de revocatoria y apelación, esta Área de Fiscalización en caso de rechazo del recurso de revocatoria, remitirá el recurso de apelación al Despacho Contralor para su resolución.

ANEXO ÚNICO

**VALORACIÓN DE OBSERVACIONES AL BORRADOR DEL INFORME DE AUDITORÍA
DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL CONTROL DE LOS PRECIOS EN PROYECTOS
DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA**

Nro. Párrafos	Apartado ¿qué encontramos? del resumen ejecutivo.		
Observaciones Administración	En el apartado ¿qué encontramos? del resumen ejecutivo donde se indica que <i>“la DIEE no siempre se cumple con la obligación de confeccionar presupuestos referenciales detallados de las obras a contratar, que sirvan como base para los estudios de razonabilidad de los precios”</i> , el MEP argumenta que la CGR realiza esa afirmación después de analizar tres expedientes de un total aproximado de 250 y que uno de ellos provenía de PROMECE y por ello es del criterio que debería hacer una revisión de una muestra más representativa.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	La CGR mantiene su posición, en virtud de que la administración no acredita en su respuesta que hubiese elaborado los presupuestos referenciales en todos los proyectos analizados por este Órgano Contralor, en los que se invirtió un total de ₡5.304,0 millones. Sin embargo, en el apartado 1.4 se realiza la aclaración en nota al pie de página de que uno de los proyectos analizados fue remitido por PROMECE a la DIEE, después de realizar el proceso de contratación y que la DIEE si participa en el proceso de ejecución y control y en el trámite de adendas.		

Nro. Párrafos	Apartado ¿qué encontramos? del resumen ejecutivo.		
Observaciones Administración	En el apartado ¿qué encontramos? del resumen ejecutivo donde se indica que la DIEE <i>“no ha definido la normativa, los procedimientos, criterios y parámetros, que permitan evaluar esa razonabilidad...”</i> , la administración argumenta que a lo interno del Departamento de Contrataciones si existe un procedimiento para determinar si los precios son razonables y se hace referencia al anexo 1, que consiste en el oficio N° DVM-A-2683-2013 que contiene el oficio DIEE-DC-165-2013 del 21 de mayo de 2013 con el que el Jefe del Departamento de Contrataciones adjunta al Director de la DIEE la propuesta de procedimiento para la valoración de los precios ofertados, presentada por dos analistas técnicos al Jefe del Departamento de Contrataciones con oficio DIEE-DC-AT-096-2013.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	La CGR mantiene su posición, en virtud de que en el mismo oficio DIEE-DC-165-2013 del 21 de mayo de 2013 suscrito por el Jefe del Departamento de Contrataciones, se indica que lo que adjuntó al Director de la DIEE fue una propuesta de procedimiento para la valoración de los precios ofertados. Al respecto es importante recordar que el artículo 15 de la Ley General de Control Interno, N° 8292, establece que el jerarca y los titulares subordinados deben 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; razón por la cual la citada propuesta de procedimiento no solo debe contar con la aprobación del Director de la DIEE, sino también ser comunicado oficialmente a los		

	funcionarios para su implementación.
--	--------------------------------------

Nro. Párrafos	Apartado ¿qué encontramos? del resumen ejecutivo.		
Observaciones Administración	En el apartado ¿qué encontramos? del resumen ejecutivo donde se indica <i>“además, aunque se ha establecido que las juntas pueden desarrollar directamente los procedimientos abreviados de contratación, no se han definido formalmente los límites económicos...”</i> , se argumenta que los procesos abreviados deben definirse por varios factores no solo económicos, como la disponibilidad de tiempo de las juntas de educación y administrativas y la complejidad técnica de los proyectos.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Se acepta parcialmente la observación de que existen otras variables que pueden incidir en la definición de los procesos abreviados, sin embargo para mayor orden se deben definir los límites económicos a esos procedimientos y si existen variables como las citadas por la administración se debe dejar constancia de ello en el expediente de contratación, que justifique la escogencia de ese proceso, al sobrepasar el límite establecido.		

Nro. Párrafos	1.4		
Observaciones Administración	En el apartado 1.4 donde se indica que <i>“el análisis comprendió la evaluación de una muestra de cuatro expedientes de procesos”</i> , el MEP argumenta que la muestra utilizada no es significativa pues se analizaron 3 de los 286 expedientes.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Se acepta parcialmente la observación de la administración, pues para los efectos de la materia evaluada, se consideraron proyectos en los que se invirtió un total de \$5.304,0 millones, que representa el 12% de los \$41.200,0 millones de recursos asignados por el MEP en el periodo 2012, que además fueron proyectos de relevancia para la población atendida. Por ello se ajusta el apartado 1.4 para que se lea así: <i>“El análisis comprendió la evaluación de cuatro expedientes de procesos ordinarios de contratación en que la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo (DIEE) asesoró a las juntas de educación de las escuelas y administrativas de los colegios en el periodo 2008-2011 y donde el MEP invirtió \$5.304,0 millones. Se verificó la existencia de los presupuestos de las obras y los análisis de razonabilidad de precios del contrato original y de sus adendas, los procedimientos definidos por la DIEE y los insumos para su elaboración, así como los planos finales de los proyectos y la conformación de los expedientes electrónicos y físicos de la contratación, ejecución y control de las obras”</i> Además, en ese apartado se agregó una nota al pie de página en la cual se indica lo siguiente: <i>“En uno de los casos, el proceso de contratación lo realizó PROMECE y luego este lo trasladó a la DIEE, quien tuvo a cargo el proceso de ejecución y control de las obras y el trámite de adendas”.</i>		

Nro. Párrafos	1.13		
Observaciones Administración	En relación con el punto 1.13 en el cual se cita que <i>“en el procedimiento ordinario participa asesorando a las juntas de educación y administrativas en todo el proceso de contratación y ejecución de las obras, en tanto en el proceso abreviado su participación se reduce a la</i>		

	<i>autorización de la contratación directa, la asignación de los fondos, la aprobación de los presupuestos elaborados por los profesionales contratados por las juntas”, que el trabajo de los profesionales tienen diferentes grados de responsabilidad desde la inspección, la dirección técnica y la administración de proyectos, para proyectos de complejidad técnica y financiera y zonas de difícil acceso.</i>		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Se acepta la observación de la administración y se ajusta el párrafo 1.13 en los siguientes términos: “La DIEE utiliza los procedimientos de contratación directa bajo las modalidades de procesos ordinarios y abreviados. En el procedimiento ordinario participa asesorando a las juntas de educación y administrativas en todo el proceso de contratación y ejecución de las obras, en tanto en el proceso abreviado su participación se reduce a la autorización de la contratación directa, la asignación de los fondos, la aprobación de los presupuestos elaborados por los profesionales contratados por las juntas, y en algunos casos, por su complejidad técnica y financiera o difícil acceso, en la administración del proyecto, la dirección técnica, inspección y supervisión de la ejecución de las obras”.		

Nro. Párrafos	2.2		
Observaciones Administración	En relación con el apartado 2.2 en el que se indica que “No se encontraron los presupuestos detallados de los proyectos seleccionados para el análisis: Colegio Técnico Profesional (CTP) de Dulce Nombre de Cartago, Colegio Rodrigo Hernández de Barva y Liceo San Nicolás de Tolentino de Taras de Cartago, cuyos costos finales de obra fueron de ¢2.450,7, ¢862,1 y ¢1.417,4 millones...”, que la muestra utilizada no es significativa pues se analizaron 3 de los 286 expedientes.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	La CGR mantiene su posición, pues considera que para los efectos de la materia evaluada, se consideraron proyectos en los que se invirtió un total de ¢5.304,0 millones, que representa el 12% de los ¢41.200,0 millones recursos asignados por el MEP en el periodo 2012, que fueron proyectos de relevancia para la población atendida. Se realizó la verificación de la existencia de presupuestos detallados en los expedientes de siete proyectos adicionales seleccionados de entre los de mayor monto y tampoco se localizaron.		

Nro. Párrafos	2.3		
Observaciones Administración	En relación con el apartado 2.3 en el que se indica que “Ante solicitud de entrega de esos presupuestos por parte de la Contraloría General, el Jefe del Departamento de Ejecución y Control, indicó al Director de la DIEE, que ese Departamento no cuenta con personal asignado específica y permanentemente a la realización de presupuestos detallados; que no se cuenta con la destreza, capacitación ni instrumentos que agilicen su realización; que la herramienta de presupuestación confeccionada por el Departamento de Investigación y Desarrollo no tiene las condiciones para facilitar su elaboración; que debido a lo numeroso de la lista de materiales han tenido inconvenientes para la actualización de los precios de mercado. Además, otros funcionarios de la DIEE manifestaron a su Director, que existen limitaciones en el detalle de las especificaciones técnicas de los proyectos del CTP de Dulce Nombre y del Liceo San Nicolás de Tolentino”. La administración argumenta que en la investigación no hubo consulta clara al Departamento de Proyectos, dependencia responsable de la		

	elaboración de las especificaciones y presupuesto detallado.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>La CGR mantiene su posición, debido a que con oficio DFOE-SOC-0038 del 15 de enero de 2013, se solicitó al Director de la DICE, en su condición de Jerarca superior de esa Dirección, remitir los presupuestos detallados de los proyectos desarrollados en el Colegio Técnico Profesional (CTP) de Dulce Nombre de Cartago, Colegio Rodrigo Hernández de Barva y del Liceo San Nicolás de Tolentino de Taras de Cartago. Asimismo, con oficio DFOE-SOC-0402 del 02 de mayo del 2013, se consultó al Director de la DICE, las razones por las cuales, a pesar de que habían transcurrido más de 5 años, desde la creación de esa Dirección, no se cuenta con el personal idóneo y herramientas informáticas adecuadas, para elaborar los presupuestos de los proyectos de infraestructura, máxime si se considera que en los artículos 124 y 125 del Decreto Ejecutivo 36451-MEP “Organización Administrativa de las Oficinas Centrales del Ministerio de Educación Pública”, se establecen como funciones de los departamentos de Investigación y Desarrollo y Proyectos de la DICE, mantener actualizados los costos de los modelos constructivos y preparar el presupuesto de cada obra. La respuesta del Director de la DICE a esta última consulta, remitida con oficio DICE 1568-13 del 24 de mayo de 2013, se resume en el punto 2.5 del informe.</p>		

Nro. Párrafos	2.4		
Observaciones Administración	<p>En relación con el apartado 2.4 en el que se cita que “En relación con la tarea de presupuestación de las obras de infraestructura pública educativa, el artículo 124 del Decreto N° 36451-MEP establece la obligación del Departamento de Investigación y Desarrollo de realizar estudios de mercado para analizar posibilidades de uso de las tecnologías constructivas novedosas en los diseños de planos utilizados por el MEP y mantener actualizados los costos de estos modelos constructivos, y por ello se deben mantener actualizados los precios de los insumos”, se argumenta que el Departamento de Proyectos realiza esta investigación de precios dependiendo de la complejidad de cada proyecto.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>La CGR mantiene su posición, por cuanto la cantidad y precio de los insumos es la información indispensable para elaborar los presupuestos detallados referenciales de cualquier proyecto, independientemente de su complejidad y según la normativa citada corresponde al Departamento de Investigación y Desarrollo mantener actualizados los costos y por tanto los precios de los insumos.</p>		

Nro. Párrafos	2.8		
Observaciones Administración	<p>En relación con el apartado 2.8 en el que se indica que “Las limitaciones expuestas por los funcionarios de la DICE para cumplir con las funciones establecidas en su normativa interna, incide en la oportunidad con que se generan los presupuestos, prueba de ello es que para la entrega de los presupuestos del Colegio Rodrigo Hernández Vargas, Colegio San Nicolás de Tolentino y CTP de Dulce Nombre de Cartago, la DICE tardó 35, 57 y 65 días hábiles, respectivamente, cuando esos presupuestos debieron estar listos antes de la ejecución de las</p>		

	<i>obras”, se argumenta que la Contraloría General solicitó los presupuestos de las obras como se terminaron y no los presupuestos de las obras diseñadas y que debido a que las obras construidas finalmente tenían diferencias con lo diseñado se optó por realizar el presupuesto detallado de las obras ejecutadas.</i>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>No se acepta la observación de la administración de que la Contraloría no solicitó los presupuestos de las obras diseñadas, pues si lo hizo y se verificó que no eran presupuestos referenciales detallados. La solicitud que hizo este Órgano Contralor al Director de la DIEE, de los presupuestos de las obras construidas en los citados proyectos, mediante oficio DFOE-SOC-0038 del 15 de enero de 2013, fue para otras pruebas. No obstante, se ajusta el párrafo 2.8 en los siguientes términos:</p> <p>“Las limitaciones expuestas por los funcionarios de la DIEE para cumplir con las funciones establecidas en su normativa interna, incide en la oportunidad con que se generan los presupuestos, prueba de ello es que para la entrega de los presupuestos de las obras finales del Colegio Rodrigo Hernández Vargas, Colegio San Nicolás de Tolentino y CTP de Dulce Nombre de Cartago, la DIEE tardó 35, 57 y 65 días hábiles. Asimismo, los presupuestos referenciales detallados deben estar listos, y formar parte del expediente, antes de la adjudicación de las obras, ya que constituyen el insumo para realizar el análisis de razonabilidad de precios de las ofertas, con el propósito de evitar que se adjudiquen obras a precios inaceptables (excesivos o ruinosos), según se define en el artículo 30 del RLCA, aspecto importante dentro de la función asesora de la DIEE a las Juntas de educación y administrativas”.</p>		

Nro. Párrafos	2.9		
Observaciones Administración	En relación con el apartado 2.9 en el que se indica que <i>“La DIEE no elabora los estudios de razonabilidad de precios en los procedimientos de contratación ordinarios...”</i> , se argumenta que la afirmación no es válida porque a lo interno del Departamento de Contrataciones, existe un procedimiento para determinar la razonabilidad de precios.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	La CGR mantiene su posición, en virtud de que en el expediente de Contratación no existe evidencia de que el estudio de razonabilidad de precios se realizara en los términos que solicita el artículo 30 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. Además, en el mismo oficio DIEE-DC-165-2013 del 21 de mayo de 2013 suscrito por el Jefe del Departamento de Contrataciones, se indica que lo que adjuntó al Director de la DIEE fue una propuesta de procedimiento para la valoración de los precios ofertados y al respecto el artículo 15 de la Ley General de Control Interno, Ley N° 8292, establece que el jerarca y los titulares subordinados deben 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; razón por la cual la citada propuesta de procedimiento no solo debe contar con la aprobación del Director de la DIEE, sino también ser comunicado oficialmente a los funcionarios para su implementación como actividad permanente.		

Nro. Párrafos	2.11		
Observaciones Administración	Respecto al apartado 2.11 en el que se indica que <i>“Según el Departamento de Contrataciones de la DIEE, en la práctica se considera una oferta con precio excesivo, cuando supera el presupuesto referencial en un 15%; no obstante, ese parámetro no se ha formalizado por parte del Jerarca de esa Dirección, ni el procedimiento para su aplicación, por lo que, en la práctica, no se elabora el estudio de razonabilidad de precios”</i> , se argumenta que esto fue rechazado de plano por el jefe del Departamento de Contrataciones con oficio DIEE-DC-196-2013.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	La CGR mantiene su posición, en virtud de que la Administración no aporta el oficio DIEE-DC-196-2013 que permita valorar las objeciones del Jefe del Departamento de Contrataciones de la DIEE. Además, es necesario indicar que con oficio DFOE-SOC-0159 del 08 de febrero de 2013, este Órgano Contralor solicitó al Jefe del Departamento de Contrataciones de la DIEE, el procedimiento vigente utilizado en ese departamento para determinar si el precio ofertado es inaceptable e indicara entre otros aspectos los criterios definidos para determinar esa condición. En atención a esta solicitud, el Jefe del Departamento de Contrataciones remitió el documento DIEE-DC-059-2013 del 14 de febrero de 2013, con el que adjuntó el DIEE-DC-AT-034-2013 de esa misma fecha, suscrito por el Analista Técnico del Departamento de Contrataciones, el cual señaló que con base en la experiencia de la DIEE en el desarrollo de infraestructura educativa, consideran que una oferta puede contener precio excesivo cuando esta supera el presupuesto referencial en un 15% o más. Asimismo, el jefe del Departamento de Contrataciones señaló que <i>“...la Dirección no ha emitido formalmente ninguna “orden de utilizar el procedimiento y los citados criterios”</i> . Dado lo anterior y conforme a lo que se establece en el artículo 15 de la Ley General de Control Interno, N° 8292, en el sentido de que se deben divulgar internamente las políticas, los procedimientos y las normas de control, el argumento del MEP no es de recibo.		
Nro. Párrafos	2.23		
Observaciones Administración	En relación con el apartado 2.23 en el que se indica que <i>“En el artículo 20, del Reglamento N° 49-0, “Reglamento Especial Cuaderno de Bitácora”, del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica, se establece que se debe dejar constancia en el Cuaderno de Bitácora de la entrega al propietario de un juego de planos conteniendo todos los cambios efectuados durante la construcción, de tal forma que los mismos reflejen el estado final de la obra”</i> , se argumenta que de la lectura del Reglamento de Bitácora queda claro que no es obligación del ejecutor de la obra o del inspector, porque es el propietario quien debe costear el monto para hacer los planos y si el propietario no cuenta con los recursos quedaría pendiente la entrega de los planos finales. Además señala que el costo de los planos finales no está incluido en el pago de los honorarios.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	La elaboración y entrega de los planos finales es particularmente importante para los proyectos que presenten cambios sustanciales, por ello la Administración debe prestar atención a la planificación y diseño para que solo se hagan modificaciones ante situaciones realmente imprevisibles, como ya lo ha indicado esta Contraloría General. Además, es importante que en los contratos se especifique que si presentan modificaciones importantes a		

	<p>las obras se deberán actualizar los planos, para lo cual se deberá reglamentar cuales son las modificaciones que requieren esos cambios en los planos. Por tanto, las disposiciones 4.7 y 4.8. quedan de la siguiente manera:</p> <p>“Girar a los departamentos de Proyectos y Contrataciones las directrices de las modificaciones de obra que requieren ajustes en los planos finales y la obligatoriedad de que se establezca en el cartel de cada contratación de obra de infraestructura pública educativa, la obligación de los contratistas de entregar a la DIEE, al finalizar la ejecución de las obras, los planos finales de los proyectos (“as built”), cuando estas obras hayan sufrido modificaciones. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, comunicar las directrices emitidas a más tardar el 15 de diciembre de 2013. Sobre el particular, véase lo señalado en los puntos 2.22 a 2.24 de este informe.”</p> <p>“Establecer y comunicar formalmente el procedimiento para que los funcionarios del Departamento de Ejecución y Control, al recibir las obras que hayan sufrido modificaciones, según las directrices señaladas en el punto 4.7 anterior, verifiquen la correspondencia entre las obras reportadas en los planos finales o “as built”, con las realmente construidas, se reciban formalmente y se establezca el archivo electrónico de dichos planos y los responsables de su custodia para garantizar su disponibilidad. Además, se deberá dar seguimiento para asegurar el uso de ese procedimiento. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, remitir el procedimiento establecido y copia del oficio de la comunicación oficial a más tardar el 15 de diciembre de 2013, y al 30 de noviembre de 2014 un reporte de los proyectos en los que ha sido necesario ajustar los planos, con indicación de si se realizó o no ese ajuste. Sobre el particular, véase lo señalado en los puntos 2.22 a 2.24 de este informe.”</p>
--	---

Nro. Párrafos	3.1		
Observaciones Administración	En relación con el apartado 3.1 donde se indica que <i>“En la DIEE se ha brindado poca importancia a la presupuestación de las obras y a los estudios de razonabilidad de los precios ofertados por los contratistas, aspectos que limitan su función de asesoría y acompañamiento a las juntas en los procesos ordinarios de contratación de la infraestructura educativa...”</i> , se argumenta que la Contraloría General de la República considere una muestra más significativa para que se determine a ciencia cierta la importancia que se da a la tarea de presupuestación.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
Argumentos CGR	La CGR acepta parcialmente la observación de la administración, pues considera que en los proyectos seleccionados se invirtieron recursos importantes que rondan los ₡5.304,0 millones, y que para garantizar esa inversión se debieron ejecutar los controles mínimos, dentro de los cuales están la elaboración de los presupuestos detallados referenciales y el análisis de razonabilidad de precios por lo tanto se ajusta la redacción del apartado 3.1 para que se lea de la siguiente manera: <p>“La DIEE no ha dimensionado la utilidad de la presupuestación detallada de las obras y la realización de los estudios de razonabilidad de los precios ofertados por los contratistas,</p>		

	aspectos que limitan su función de asesoría y acompañamiento a las juntas en los procesos ordinarios de contratación de la infraestructura educativa; asimismo, es importante que se establezcan la normativa, procedimientos, criterios y parámetros, que obliguen y orienten a los funcionarios de dicha Dirección y a las juntas a presupuestar y hacer los estudios, que permitan cumplir con lo establecido en el artículo 30 del RLCA y evitar eventuales sobrepresos en las obras”
--	---

Nro. Párrafos	4.3		
Observaciones Administración	En relación con el apartado 4.3 donde se dispone al Director de la DICE “Dotar al Departamento de Proyectos del personal especializado y de las herramientas tecnológicas que permitan cumplir con la obligación de elaborar los presupuestos detallados de las obras; y dar seguimiento para que esos presupuestos se hagan oportunamente”, se argumenta que este párrafo debe ser dirigido al Departamento de Investigación y Desarrollo, quién debe brindar los insumos tecnológicos. Además señala que sería hasta el 2014 cuando se reforzaría con más recursos humanos y programas informáticos y que se daría prioridad a la capacitación en la elaboración de presupuestos.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
Argumentos CGR	La CGR mantiene su posición, porque en el artículo 125 del Decreto No. 36451-MEP “Organización Administrativa de las Oficinas Centrales del Ministerio de Educación Pública”, se establece que al Departamento de Proyectos de la DICE, le compete “elaborar el presupuesto y las especificaciones técnicas propias de cada obra”. En relación con la dotación de las herramientas tecnológicas, que faciliten la elaboración de los presupuestos, la Dirección de la DICE debe definir la forma más eficiente para que se cuente con ellas y el departamento que garantice su idoneidad. Se modificó la disposición para que se lea de la siguiente manera: “Asignar al Departamento de Proyectos el personal especializado y las herramientas tecnológicas que permitan cumplir con la obligación de elaborar los presupuestos detallados de las obras; y dar seguimiento para que esos presupuestos se hagan oportunamente. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, remitir, a más tardar el 30 de setiembre de 2013, los documentos en los cuales consten las gestiones realizadas, y al 30 de junio de 2014 un reporte de los proyectos con la indicación de si cuentan o no con los presupuestos detallados. Sobre el particular, véase lo señalado en los puntos 2.2 a 2.8 de este informe.”		

Nro. Párrafos	4.4		
Observaciones Administración	En relación con el apartado 4.4 donde se dispone al Director de la DICE “Elaborar, aprobar y comunicar a los funcionarios del Departamento de Contrataciones de esa Dirección y a las juntas de educación y administrativas, los procedimientos, criterios y parámetros, que permitan realizar el análisis de razonabilidad de precio de las ofertas...”, se argumenta que el procedimiento ya está establecido y lo que corresponde es realizar el análisis de la dirección y hacer las adaptaciones para los procesos abreviados y que se comunique a las juntas cuando se apruebe el procedimiento ya sea abreviado u ordinario.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos	La CGR mantiene su posición, en virtud de que en con oficio DICE-DC-165-2013 del 21 de		

CGR	<p>mayo de 2013 suscrito por el Jefe del Departamento de Contrataciones, se indica que lo que adjuntó al Director de la DIEE fue una propuesta de procedimiento para la valoración de los precios ofertados y por ello este Órgano Contralor considera que en este momento esa Dirección no dispone del citado procedimiento y por tanto se recuerda que el artículo 15 de la Ley General de Control Interno, establece que el jerarca y los titulares subordinados deben 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; razón por la cual la citada propuesta de procedimiento no solo debe contar con la aprobación del Director de la DIEE, sino también ser comunicado oficialmente a los funcionarios para su implementación. Se modificó la disposición para que se lea de la siguiente manera: “Elaborar, aprobar y comunicar a los funcionarios del Departamento de Contrataciones de esa Dirección y a las juntas de educación y administrativas, los procedimientos, criterios y parámetros, que permitan realizar el análisis de razonabilidad de precio de las ofertas, previo a la decisión de adjudicación. Dentro de estos parámetros debe establecerse formalmente el margen aceptable de diferencia entre los precios presupuestados y los ofertados. Además, deberá hacerse un seguimiento para determinar el cumplimiento de esos procedimientos, criterios y parámetros. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, remitir a más tardar el 30 de setiembre de 2013, copia de los oficios de aprobación de esos procedimientos y de la comunicación a los funcionarios y a las juntas, y al 30 de junio de 2014 un reporte de los proyectos con la indicación de si se elaboró o no el análisis de razonabilidad de precios. Sobre el particular, véase lo señalado en los puntos 2.9 a 2.14 de este informe.”</p>
------------	--

Nro. Párrafos	4.5		
Observaciones Administración	<p>Respecto al apartado 4.5 donde se dispone al Director de la DIEE <i>“Definir, establecer y comunicar a los funcionarios de la DIEE y a las juntas de educación y administrativas los límites económicos a los procedimientos abreviados de contratación. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, remitir a más tardar el 30 de setiembre de 2013, copia de los oficios donde se comunica a los funcionarios y a las Juntas de educación y administrativas esos límites económicos”</i>, se solicita ampliar como fecha límite para la ejecución de esta disposición el 30 de noviembre de 2013, pues consideran que los procesos abreviados deben ser calificados no solo por límites económicos, sino por otros criterios.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Se acepta la solicitud de la administración, en relación con ampliar el plazo para la ejecución de la disposición. Respecto a la consideración de otros factores diferentes a los límites económicos a esos procedimientos, como se citó anteriormente la administración debe dejar constancia en el expediente de contratación, que justifique escogencia de ese proceso, al sobrepasar el límite establecido. Ante esta situación se amplía el plazo para la ejecución de la disposición, cuya redacción final es la siguiente: “Definir, establecer y comunicar a los funcionarios de la DIEE y a las juntas de educación y administrativas los límites económicos para poder utilizar los procedimientos abreviados de contratación. Además, se deberán dar seguimiento para determinar el cumplimiento de esos límites. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, remitir a más tardar el 30 de noviembre de 2013, copia de los oficios donde se comunica a los funcionarios y a las Juntas de educación y administrativas esos</p>		

	límites económicos, y al 30 de junio de 2014 un reporte de los proyectos tramitados bajo el proceso abreviado, según los límites económicos definidos. Sobre el particular, véase lo señalado en los puntos 2.9 a 2.14 de este informe.”
--	--

Nro. Párrafos	4.6		
Observaciones Administración	En el apartado 4.6 donde se dispone al Director de la DIEE <i>“Ajustar, aprobar y comunicar a los funcionarios de la DIEE el procedimiento para la “Tramitación Técnica de las Modificaciones Contractuales en Proyectos de Infraestructura Educativa”, de modo que se establezca que el análisis de los precios de las adendas a los contratos debe ser realizado por una persona o unidad independiente de la que realiza la inspección de las obras. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, remitir a más tardar el 30 de setiembre de 2013, el procedimiento ajustado y aprobado y la directriz para su implementación”, se argumenta que el análisis de precios de las adendas se trasladaría al Departamento de Contrataciones y por ello se debe realizar la modificación al procedimiento establecido.</i>		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Se acepta la observación de la administración, que no implica cambio alguno a la redacción de la disposición.		

Nro. Párrafos	4.7		
Observaciones Administración	En el apartado 4.7 donde se dispone al Director de la DIEE <i>“Girar a los Departamentos de Proyectos y Contrataciones las directrices para que se establezca en el cartel de cada contratación de obra de infraestructura pública educativa, la obligación de los contratistas de entregar a la DIEE, al finalizar la ejecución de las obras, los planos finales de los proyectos (“as built””, se solicita ampliar el plazo para la ejecución de la disposición al 15 de diciembre de 2013, considerando que el cálculo de los planos finales depende de la cantidad de cambios y la posición del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos sobre la determinación de ese costo.</i>		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Se acepta la observación de la administración, en relación con el plazo para la ejecución de la disposición. Ante esta situación se amplía el plazo para la ejecución de la disposición, cuya redacción final es la siguiente: <i>“Girar a los departamentos de Proyectos y Contrataciones las directrices de las modificaciones de obra que requieren ajustes en los planos finales y la obligatoriedad de que se establezca en el cartel de cada contratación de obra de infraestructura pública educativa, la obligación de los contratistas de entregar a la DIEE, al finalizar la ejecución de las obras, los planos finales de los proyectos (“as built””, cuando estas obras hayan sufrido modificaciones. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, comunicar las directrices emitidas a más tardar el 15 de diciembre de 2013. Sobre el particular, véase lo señalado en los puntos 2.22 a 2.24 de este informe.”</i>		

Nro. Párrafos	4.8
Observaciones	Respecto al apartado 4.8 donde se dispone al Director de la DIEE <i>“Ordenar por escrito, a los</i>

Administración	<i>funcionarios del Departamento de Ejecución y Control, y establecer en el procedimiento respectivo, que al recibir las obras, se verifique la correspondencia entre las obras reportadas en los planos finales o “as built”, con las realmente construidas, se reciban formalmente y se establezca el archivo electrónico de dichos planos y los responsables de su custodia para garantizar su disponibilidad”, se solicita ampliar el plazo para la ejecución de la disposición al 15 de diciembre de 2013, considerando que la ejecución de esta disposición depende de la ejecución de la disposición 4.7.</i>		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Se acepta la observación de la administración y se amplía el plazo para la ejecución de la disposición, cuya redacción final es la siguiente: “Establecer y comunicar formalmente el procedimiento para que los funcionarios del Departamento de Ejecución y Control, al recibir las obras que hayan sufrido modificaciones, según las directrices señaladas en el punto 4.7 anterior, verifiquen la correspondencia entre las obras reportadas en los planos finales o “as built”, con las realmente construidas, se reciban formalmente y se establezca el archivo electrónico de dichos planos y los responsables de su custodia para garantizar su disponibilidad. Además, se deberá dar seguimiento para asegurar el uso de ese procedimiento. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, remitir el procedimiento establecido y copia del oficio de la comunicación oficial a más tardar el 15 de diciembre de 2013, y al 30 de noviembre de 2014 un reporte de los proyectos en los que ha sido necesario ajustar los planos, con indicación de si se realizó o no ese ajuste. Sobre el particular, véase lo señalado en los puntos 2.22 a 2.24 de este informe.”		