

INFORME N.º DFOE-GOB-IF-00015-2022

11 de noviembre, 2022

**INFORME DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA
CAPACIDAD DE GESTIÓN FINANCIERA DEL BENEMÉRITO CUERPO DE
BOMBEROS DE COSTA RICA**

2022

CONTENIDO

1. Introducción	6
Origen de la Auditoría	6
Objetivos	6
Alcance	6
Criterios de Auditoría	7
Metodología aplicada	7
Generalidades acerca del objeto auditado	8
Comunicación preliminar de los resultados de la auditoría	8
Siglas	9
2. Resultados	9
Dimensión Estrategia y Estructura	9
Debilidades relacionadas con la planificación financiera y la toma de decisiones que inciden en la capacidad de gestión financiera	10
Dimensión Liderazgo y Cultura	15
Elementos de Liderazgo y Cultura que favorecen la capacidad de gestión financiera	15
Procesos e Información	15
Debilidades en los procesos de información y rendición de cuentas que limita la capacidad de gestión financiera	16
Dimensión Competencias y Equipos	20
Promover acciones para fortalecer la formulación y organización de los planes de capacitación	20
3. Conclusiones	21
4. Disposiciones y recomendaciones	22
DISPOSICIONES	22
AL ING. HÉCTOR CHAVES LEÓN EN SU CALIDAD DE DIRECTOR GENERAL DEL BENEMÉRITO CUERPO DE BOMBEROS DE COSTA RICA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	22
AL CONSEJO DIRECTIVO DEL BENEMÉRITO CUERPO DE BOMBEROS DE COSTA RICA	23
RECOMENDACIONES	24
AL ING. HÉCTOR CHAVES LEÓN EN SU CALIDAD DE DIRECTOR GENERAL DEL BENEMÉRITO CUERPO DE BOMBEROS DE COSTA RICA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	24

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La presente auditoría de carácter especial tuvo como propósito determinar si la capacidad de gestión financiera del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica cumple con el marco regulatorio y buenas prácticas aplicables, en procura de mejorar su desempeño y generar valor público. El período evaluado comprendió entre el 1° de enero de 2020 y el 31 de diciembre de 2021, ampliándose cuando fue necesario.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

La mejora en los procesos y funciones que fortalezcan la capacidad de la gestión financiera, es relevante para lograr una prestación de servicios que permita satisfacer las necesidades de los usuarios de forma eficiente y eficaz. Asimismo, producto de la gestión financiera se obtiene información oportuna, fiable y relevante, para fortalecer los procesos de transparencia, rendición de cuentas y toma de decisiones. Lo anterior resulta importante en el caso del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, dado que maneja un presupuesto de ₡52 924 millones para el 2020 y de ₡46 712 millones para el 2021, montos destinados para atender las situaciones de emergencia en todo el territorio nacional.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

Una vez concluida la auditoría, se identificó que, el Cuerpo de Bomberos ha implementado mecanismos que promueven de forma razonable el cumplimiento del marco regulatorio y buenas prácticas aplicables, en las dimensiones de estrategia y estructura, liderazgo y cultura, procesos e información y, competencias y equipos, no obstante, existen debilidades que repercuten en la capacidad de gestión financiera de la institución.

*En relación con la dimensión de **estrategia y estructura**, se observó que se cuenta con una planificación institucional en concordancia con las funciones que le fueron encomendadas, así como, con una estrategia de sostenibilidad financiera con la que pretende identificar los recursos requeridos, pese a lo anterior, carece de rigurosidad en la aplicación de lo que las buenas prácticas señalan en materia de inversión de proyectos. Específicamente en la fase de preinversión no considera las especificaciones técnicas y operativas requeridas para el desarrollo de los proyectos de infraestructura, lo cual provoca que se presenten cambios significativos en el alcance y los costos, aspecto que podría estar repercutiendo en la necesidad que ha tenido la institución de financiar sus gastos de capital con el superávit acumulado.*

Además, se carece de una metodología que defina las variables a considerar en el análisis de las opciones de financiamiento institucional, ya que actualmente, el análisis realizado contempla únicamente las ventajas y desventajas desde un punto de vista cualitativo, omitiendo valoraciones financieras de acuerdo a la naturaleza de las fuentes de financiamiento seleccionadas.

Adicionalmente, la institución aplica indicadores para medir su situación financiera; no obstante, no se observa un análisis detallado sobre las calificaciones obtenidas; tampoco realizan Estados financieros consolidados con el Fideicomiso de Titularización de Flujos Futuros, por lo tanto no se calculan indicadores que permitan detectar oportunamente riesgos, o problemas que puedan afectar la situación financiera.

*En cuanto a **liderazgo y cultura**, se determinó un cumplimiento razonable del marco regulatorio y buenas prácticas aplicables evaluados en la presente auditoría, al respecto, se cuenta con*

normativa en materia de buen gobierno corporativo, una definición reciente de su misión, visión y valores, así como, mecanismos de prevención de conductas antiéticas.

Respecto a **procesos e información**, ha implementado normativa para regular los procesos de gestión financiera relacionados con presupuesto, contabilidad, compras, ingresos y egresos, además han adoptado medidas para la recopilación, procesamiento y generación de información financiera, sin embargo se identificó que se omite documentar la estimación de costos en el Sistema Integrado de Compras Públicas.

Por su parte, en cuanto a la transparencia y rendición de cuentas en relación con las actividades que se llevaron a cabo bajo el Convenio Marco de Cooperación entre la Fundación Bomberos por Siempre y el Benemérito Cuerpo de Bomberos, no fue posible identificar las acciones ejecutadas entre las partes, ni los recursos económicos y humanos aportados por la institución, a pesar de que existe un informe final de gestión del Área de Mercadeo, encargada de coordinar dichas actividades. Cabe destacar que, posterior a la remisión del borrador de este informe se nos comunicó el acuerdo para la Rescisión Formal y el Finiquito Total de dicho Convenio, con el cual se elimina la posibilidad de suscribir acciones conjuntas de extensión entre las partes al amparo del convenio marco, no obstante, persiste la responsabilidad de la Administración de definir las condiciones de la relación con la fundación, de tal forma que asegure el resguardo el nombre o la imagen del Cuerpo de Bomberos en eventuales actuaciones futuras de la Fundación Bomberos por Siempre.

Finalmente, en relación con las **competencias y equipos**, la institución cuenta con la definición de los requisitos técnicos y de idoneidad para los encargados de desempeñar las funciones de gestión financiera, y realiza evaluaciones del desempeño anualmente, sin embargo, carece de un plan de capacitación continuo, en materia de gestión financiera, que responda a un diagnóstico de las necesidades de capacitación del personal encargado de desempeñar las funciones administrativas - financieras.

¿QUÉ SIGUE?

Se giran disposiciones y recomendaciones al Consejo Directivo y a la Dirección General del Cuerpo de Bomberos, con el propósito de definir e implementar las acciones que permitan solventar las situaciones señaladas para el fortalecimiento de su capacidad de gestión financiera, en procura de la prestación eficiente de sus servicios, la transparencia, la rendición de cuentas y la generación de valor público.

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA
GOBERNANZA**

**INFORME DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA
CAPACIDAD DE GESTIÓN FINANCIERA DEL BENEMÉRITO CUERPO DE
BOMBEROS DE COSTA RICA**

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. Con el fortalecimiento de la capacidad de gestión financiera pública se busca mejorar el desempeño de las funciones y procesos de la institución, en procura de satisfacer las necesidades de los usuarios, mediante la prestación de servicios eficientes y eficaces; así como, la generación de información financiera fiable y oportuna, la cual es fundamental para la rendición de cuentas y la toma de decisiones.
- 1.2. Acorde con lo señalado, y considerando que de conformidad con el marco normativo, el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica (BCBCR) tiene como fin prevenir y atender las situaciones específicas de emergencia, en todo el territorio nacional¹, se torna relevante evaluar la capacidad de gestión financiera, en procura de identificar oportunidades de mejora, que le permitan a la institución optimizar el uso de los recursos para dar continuidad a la prestación de sus servicios y generar valor público.
- 1.3. Finalmente, la auditoría se efectuó de conformidad con las competencias conferidas a la Contraloría General de la República (CGR) en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y los numerales 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica N.º 7428, en cumplimiento del Plan Anual Operativo del Área de Fiscalización para el Desarrollo de la Gobernanza de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE).

OBJETIVOS

- 1.4. Determinar si la capacidad de gestión financiera del BCBCR cumple con el marco regulatorio y buenas prácticas aplicables, en procura de mejorar su desempeño y generar valor público.

ALCANCE

- 1.5. La auditoría abarcó la determinación del cumplimiento del marco regulatorio y buenas prácticas aplicables a la capacidad de gestión financiera. El periodo de auditoría comprendió entre el 1 de enero de 2020 y el 31 de diciembre de 2021, ampliándose cuando fue necesario.
- 1.6. Asimismo, la capacidad de gestión financiera es la preparación que poseen las instituciones para el desempeño de los procesos de gestión financiera y el cumplimiento de los objetivos

¹ Artículos 1 y 3 de la Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, N.º 8228.

propuestos considerando el marco regulatorio y buenas prácticas aplicables, y contempla las dimensiones que se detallan en la siguiente figura:

Figura N.º 1

Dimensiones de la capacidad de gestión financiera



Fuente: Elaboración CGR

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.7. Los criterios de auditoría fueron presentados el 8 de setiembre de 2022 a la Dirección General, la Dirección Administrativa y la Auditoría Interna. Al respecto, se recibió el oficio N.º CBCR-036420-2022-DAB-00792 del 14 de setiembre de 2022, con las observaciones de la Administración, las cuales fueron consideradas en lo que resultó pertinente. Mediante el oficio N.º DFOE-GOB-(15805) 0377-2022 del 29 de setiembre de 2022, se comunicaron formalmente los criterios definitivos.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.8. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, Resolución R-DC-064-2014, con el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE de la Contraloría General de la República.
- 1.9. Como parte de los procedimientos de auditoría, se aplicó la herramienta de verificación derivada del Marco de Criterios para la Fiscalización de la Capacidad de Gestión Financiera Pública, elaborado por la DFOE con fundamento en el marco regulatorio y buenas prácticas aplicables. Asimismo, se aplicaron entrevistas al personal vinculado con los procesos de gestión financiera, se plantearon consultas por escrito, verificaciones de documentos, análisis de la normativa legal y buenas prácticas.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.10. El BCBCR es una institución de desconcentración máxima, adscrita al Instituto Nacional de Seguros (INS) y se rige por la Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, N.º8228. En cuanto a la estructura organizativa del BCBCR, la autoridad máxima recae en el Consejo Directivo, el cual está integrado por cinco miembros, tres de ellos son designados por la Junta Directiva del INS y los otros dos son elegidos por los funcionarios de Bomberos². Además, cuenta con un Director General quien tiene bajo su responsabilidad ejecutar labores gerenciales.
- 1.11. Dentro de las funciones del BCBCR se encuentra la coordinación de las situaciones específicas de emergencia con las distintas entidades privadas y los órganos del Estado, cuya actividad y competencia se refieren a la prevención, atención y evaluación de tales situaciones; la prevención, atención, mitigación, el control, la investigación y evaluación de los incendios, y la colaboración en la atención de los casos específicos de emergencia³.
- 1.12. El BCBCR tiene como objetivos estratégicos el desarrollo financiero - administrativo para atender de manera sostenible los servicios de prevención y protección; fortalecer el modelo de gestión de los servicios operativos acorde con las necesidades del país, fortalecer un modelo de gestión del talento humano acorde con las necesidades de la Organización; impulsar la cultura de prevención en el ámbito de competencia del Cuerpo de Bomberos; promover un sistema socio - ambiental sostenible en la Organización e incrementar las competencias de la población interna y externa, en áreas de prevención y protección contra incendios y la seguridad humana.
- 1.13. Para cumplir con los fines encomendados, se creó el Fondo del Cuerpo de Bomberos⁴, el cual se compone de varias fuentes de financiamiento, siendo las principales, las Transferencias corrientes provenientes del INS y de las aseguradoras del Sector Privado, por concepto del 4% de las primas de seguros vendidos en el país y lo relativo al tributo del 1,75% de la facturación mensual por consumo de electricidad que pague cada abonado o consumidor directo de energía eléctrica; dichos ingresos abarcan generalmente alrededor del 90% del presupuesto total del BCBCR.
- 1.14. Con respecto a los gastos, la partida de Remuneraciones es la más relevante a nivel global, dado que generalmente alcanza en promedio, el 50% del presupuesto institucional. Cabe indicar que al cierre del 2021, el Cuerpo de Bomberos mantenía 1.174 plazas aprobadas por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria⁵. El presupuesto aprobado para el 2020 fue de ¢52 924 millones y para el 2021 de ¢46 712 millones⁶.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.15. La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones que se derivan de la auditoría a la que se hace alusión en el presente informe, se efectuó de forma presencial el 28 de octubre de 2022, se contó con la participación de Héctor Chaves León, Director General; Juan Guillermo Alvarado Mésen, Director Administrativo y Allan Mosquera Vargas, Auditor Interno, funcionarios administrativos del Cuerpo de Bomberos; así como, Mónica Araya Esquivel, Presidente; Warner Rodríguez González, Vicepresidente; Juan Ignacio Mata Centeno,

² Artículo N.º7 de la Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, N.º8228.

³ Artículo N.º5 de la Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, N.º8228.

⁴ Artículo N.º40 de la Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, N.º8228.

⁵ Dictamen "DE-541-2021 BCBCR Presupuesto Ordinario y Plan Operativo Institucional 2022" (página 14), elaborado por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria en noviembre de 2021.

⁶ Información consultada en el sistema de Información sobre planes y presupuestos (SIPP) -Contraloría General de la República

Secretario; Laura Guevara Gutiérrez, Directora y Ronald Carballo Cascante, Director, miembros del Consejo Directivo.

- 1.16. La remisión del informe borrador respectivo se realizó mediante el oficio N.º17758 (DFOE-GOB-0402-2022) emitido el 24 de octubre de 2022. Las observaciones al borrador del informe fueron remitidas por la Administración, mediante el oficio N.º N.ºCBCR-043347-2022-DGB-01430 del 1 de noviembre de 2022. Lo resuelto sobre las observaciones efectuadas se comunicó en el oficio N.º 19473 (DFOE-GOB-0436-2022) del 11 de noviembre de 2022.

SIGLAS

- 1.17. A continuación se incluye el significado de las siglas utilizadas en el presente documento.

Sigla	Significado
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
BCBCR	Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica
FUBOSI	Fundación Bomberos por Siempre
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
INS	Instituto Nacional de Seguros
PEI	Plan Estratégico Institucional
SICOP	Sistema Integrado de Compras Públicas
SIPP	Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos

2. Resultados

DIMENSIÓN ESTRATEGIA Y ESTRUCTURA

- 2.1. La estrategia y la estructura institucional comprende la definición de la ruta a seguir tanto a nivel estratégico como operativo, por medio de la definición de políticas, planes y programas, así como con la identificación de los recursos requeridos en el corto, mediano y largo plazo, en procura de promover un desempeño eficiente y eficaz de los procesos de gestión financiera; además del establecimiento de una estructura organizativa que permita el cumplimiento de los objetivos institucionales y la generación de valor público.
- 2.2. Al respecto, el BCBCR cuenta con el Plan Estratégico Institucional 2019-2023 y el Plan Anual Operativo 2020 y 2021, en concordancia con las funciones que le fueron encomendadas⁷,

⁷ Artículo 5 de la Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, N.º 8228.

además de una estrategia de sostenibilidad financiera en la cual se definen los recursos requeridos de corto, mediano y largo plazo, proyecciones de ingresos y egresos, y planes de priorización de inversiones.

- 2.3. Como parte de la estructura organizativa se tienen definidos los perfiles de puestos, funciones y responsabilidades atinentes a los procesos de gestión financiera, así como el establecimiento de canales de comunicación y vinculación entre las diferentes unidades institucionales.
- 2.4. Adicionalmente, la institución posee la *Metodología para la Administración Integral de Riesgos acorde al Sistema Específico de Valoración de Riesgos Institucional (SEVRI)*, el cual considera riesgos asociados al recurso humano, fraude, tecnologías de información, legal y de recursos financieros.
- 2.5. En cuanto al seguimiento y control, el BCBCR ha establecido diferentes mecanismos para monitorear los resultados de la gestión financiera, entre ellos, la presentación de los estados financieros trimestrales, así como, los resultados de las auditorías externas, y los planes de acción para la atención de las recomendaciones derivadas de dichos estudios, ante el Consejo Directivo. Pese a lo anterior, se identificaron debilidades relacionadas con algunos de los componentes de esta dimensión, las cuales se detallan de seguido.

Debilidades relacionadas con la planificación financiera y la toma de decisiones que inciden en la capacidad de gestión financiera

Planificación Financiera

- 2.6. El establecimiento de una planificación financiera institucional debe estar articulada con sus fines y propósitos, así como, con la identificación, organización, control y monitoreo de los recursos requeridos en el corto, mediano y largo plazo⁸, con el fin de realizar una adecuada asignación de los mismos⁹, determinando las prioridades institucionales y analizando los impactos de las decisiones tomadas para mantener su operación en una senda sostenible¹⁰.
- 2.7. Al respecto, la Administración activa debe proteger y conservar el patrimonio público y garantizar que las operaciones sean desarrolladas con eficiencia y eficacia¹¹, en ese sentido, el BCBCR ha normado¹² regirse por las sanas prácticas relacionadas con proyectos de infraestructura, las cuales señalan que la evaluación financiera de los proyectos institucionales debe incluir entre otros aspectos, la determinación y asignación de los costos requeridos, que resulten en información esencial para la planificación estratégica organizacional, y de esta forma lograr los mejores resultados con el mayor ahorro de costos posible¹³.
- 2.8. Como parte de la planificación financiera de los proyectos de infraestructura, se requiere: completar la fase de preinversión¹⁴, profundizar en los análisis de identificación de la necesidad,

⁸ Normas Técnicas sobre Presupuestos Públicos N-1-2012-DC-DFOE, Normas 2.1.4 y la buena práctica "Modelo de Gestión Financiera para una organización. Universidad Católica Boliviana San Pablo Cochabamba, Bolivia".

⁹ Modelo para el mejoramiento de la gestión institucional MIDEPLAN 2017, apartado 4.4.2 inciso 2.2. Desarrollo, implantación y mejora de sistemas de gestión.

¹⁰ Reforma al artículo 176 de la Constitución Política de la República de Costa Rica.

¹¹ Artículo 11 de la Constitución Política y Artículo 8 incisos a) y d) de la Ley General de Control Interno, N.º 8292 del 31 de julio de 2002.

¹² Mediante el artículo 8. Infraestructura, de la Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica.

¹³ Principio de eficiencia desarrollado en la Constitución Política (Artículo 11) y la Ley General de la Administración Pública, Ley N.º 6227 (Artículos 4 y 6).

¹⁴ El ciclo de vida de un proyecto de inversión está conformado por fases y estas, a su vez, por etapas, a saber (Fase de Preinversión: Idea, Perfil, Pre factibilidad y Factibilidad).

técnicos, ambientales, financieros, legales, entre otros, para las etapas de prefactibilidad y factibilidad, así como analizar al menos tres fuentes de financiamiento y sus mejores condiciones (plazos, tasa de interés, período de gracia, etc¹⁵), que de igual forma, tienen el propósito de generar insumos para la toma de decisiones.

- 2.9. El Plan Estratégico Institucional 2019-2023 del BCBCR, incorpora como objetivo, fortalecer el modelo de gestión de los servicios operativos acorde con la necesidad del país, define dos estrategias: “Reducir los tiempos de respuesta a través de la apertura de nuevos servicios de bomberos” y “Construir las nuevas edificaciones de conformidad con el estándar establecido”, para las cuales la Administración ha venido invirtiendo en proyectos de infraestructura, mediante la construcción y remodelación de estaciones. En sesión de Consejo Directivo se acordó adoptar la *Guía metodológica general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública* como parte de la regulación del BCBCR¹⁶.
- 2.10. En línea con lo anterior, se observó que el BCBCR no considera las especificaciones técnicas y operativas requeridas para el desarrollo de los proyectos de infraestructura, según sus características, de conformidad con la etapa de prefactibilidad o factibilidad, provocando así cambios significativos en el alcance y los costos.
- 2.11. A manera de ejemplo, el proyecto denominado *Construcción de la Estación de Bomberos de Tortuguero*, presenta una diferencia significativa en su alcance, al pasar de una construcción de 250m² a 636m², por cuanto en el documento de preinversión no se consideraron las condiciones específicas de la zona donde se ubicará la estación (lugar aislado y de difícil acceso), aspecto que posteriormente se definió en el diseño constructivo¹⁷.
- 2.12. Adicionalmente, la Institución cuenta con el antecedente del proyecto referente a las estaciones *Metropolitana Norte y Metropolitana Sur*, donde el alcance propuesto inicialmente abarcaba la compra de un edificio para su posterior “remodelación”, estado que cambió a “demolición y construcción” como resultado de un estudio técnico¹⁸, en el cual se determinó que las edificaciones existentes no cumplían con el Código Sísmico, por cuanto pertenecían al “Grupo D” correspondiente a edificaciones de ocupación normal, mientras que lo requerido para dichas estaciones es el “Grupo A” referente a edificaciones esenciales.
- 2.13. La Administración indicó que una vez completado el documento de preinversión se considera que se dan por satisfechas las etapas de perfil y prefactibilidad, dado que el análisis extensivo genera suficiente información para tomar la decisión de seguir adelante con el proyecto. Además, señaló que a la fecha no ha sido necesario realizar un estudio de factibilidad, dado que al terminar la etapa de prefactibilidad ha sido claro para la organización que el proyecto es viable¹⁹.
- 2.14. Por otra parte, la Institución estableció como objetivo estratégico “Fortalecer las condiciones financieras - administrativas de la institución que permitan atender de manera sostenible los servicios de prevención y protección”, en relación con este objetivo se definió, “Identificar y

¹⁵ Condiciones que son ampliadas en la Guía metodológica general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos - 2022 (monto del crédito, plazos, tasa de interés, período de gracia, comisiones y gastos administrativos que se deriven del servicio de la deuda contraída, entre otros).

¹⁶ En acta N° 0119, 29 de junio de 2017 apartado VI. Evaluación de control interno en la Unidad de Servicios Generales - Área de Edificaciones. Programa de Construcciones y remodelaciones.

¹⁷ Mediante oficio N.° CBCR-036070-2022-DAB-00780, del 12 de setiembre de 2022.

¹⁸ Denominado “Plan Maestro Estación Norte y Estación Sur” realizado por la empresa Camacho y Mora, S.A.

¹⁹ Mediante oficio N.° CBCR-036070-2022-DAB-00780, del 12 de setiembre de 2022.

consolidar nuevas fuentes de financiamiento²⁰, tarea que está a cargo de la Dirección Administrativa.

- 2.15. Dentro de las actividades realizadas para la atención de dicha estrategia, el BCBCR determinó la necesidad de desarrollar proyectos de infraestructura para el periodo 2022-2028, mediante la sustitución de 21 edificaciones, la ampliación de la capacidad operativa de 3 edificios administrativos y la apertura de 7 nuevos servicios, por un monto de \$60.000.000²¹, cabe destacar que la Institución cuenta con el documento de preinversión únicamente para 7 proyectos²², lo cual reafirma que no se completa el análisis de la fase de preinversión, donde se consideran las particularidades de cada proyecto, para la correspondiente estimación de costos.
- 2.16. Con el fin de analizar las opciones de financiamiento para el desarrollo de la infraestructura requerida, el BCBCR elaboró un informe²³ en el cual se describen tres escenarios: uso de recursos propios, crédito bancario o emisión de valores directamente realizado por el Cuerpo de Bomberos y la creación de un Fideicomiso de Titularización de Flujos Futuros. Para cada uno de ellos se señalan las ventajas y desventajas desde un punto de vista cualitativo²⁴.
- 2.17. Sin embargo, se evidenció que dicho informe no considera variables mínimas de acuerdo a la naturaleza de las fuentes de financiamiento seleccionadas, por ejemplo, monto del crédito, plazos, tasa de interés, período de gracia, comisiones y gastos administrativos que se deriven del servicio de la deuda contraída, entre otros.
- 2.18. En sesión del Consejo Directivo, la Administración dio a conocer las principales características de cada escenario de financiamiento, con la finalidad de analizar las distintas opciones se contó con la participación de un asesor externo; a pesar de ello, únicamente se brindó información sobre la opción del Fideicomiso de Titularización. Al respecto, el Órgano Colegiado acordó aprobar la creación del Fideicomiso de Titularización de Flujos Futuros como fuente de financiamiento para el desarrollo de infraestructura²⁵.
- 2.19. Por otra parte, se observó que la Institución ha tenido que recurrir al superávit acumulado para cubrir una proporción de sus gastos de capital, debido a que registró resultados deficitarios en los periodos 2016-2020, según se muestra a continuación:

²⁰ Plan Estratégico Institucional del BCBCR 2019-2023.

²¹ Según consta en el Informe sobre la necesidad Operativa del BCBCR (Fecha de elaboración - agosto 2021) y el Informe Técnico de Necesidades de Infraestructura del BCBCR (No indica fecha de elaboración), ambos contemplan proyectos constructivos para el periodo 2022-2028.

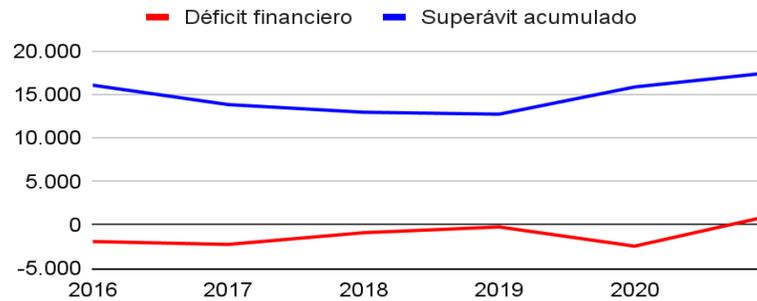
²² Confirmado mediante oficio N.º CBCR-036070-2022-DAB-00780 de 12 de setiembre de 2022.

²³ Informe sobre opciones de financiamiento para cubrir las necesidades de infraestructura del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica. Diciembre de 2021.

²⁴ Confirmado mediante oficio N.º CBCR-032791-2022-DAB-00706, del 22 de agosto de 2022.

²⁵ En la sesión N.º 187 del 16 de diciembre de 2021, artículo III Nuevo Fideicomiso de Titularización de Flujos Futuros.

Gráfico 1
Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica
Comportamiento del Déficit financiero y Superávit acumulado
(En millones)



Fuente: Elaboración propia con datos tomados del SIPP

- 2.20. Resulta relevante señalar que, si bien utilizar esta estrategia de financiamiento no representa un riesgo inminente en la sostenibilidad del BCBCR, se debe desarrollar una visión de futuro, en la cual se considere que los recursos del superávit acumulado se pueden agotar, de ahí la importancia de fortalecer la planificación financiera institucional, mediante la rigurosa aplicación de lo que las buenas prácticas dictan en materia de inversión de proyectos, en la evaluación financiera de las opciones de financiamiento, así como en el uso de esta información para la gestión de riesgos y la toma de decisiones a mediano y largo plazo.

Seguimiento y control

- 2.21. La Administración debe²⁶ establecer políticas y actividades de control pertinentes para verificar la calidad de la gestión financiera, coadyuvar a que la organización utilice sus recursos de manera óptima para la consecución de sus objetivos como parte del sistema de control interno. Además, deberá²⁷ establecer y gestionar indicadores clave que midan el cumplimiento de los objetivos organizacionales, su desempeño y posibles comparaciones con instituciones similares o períodos anteriores.
- 2.22. La gestión de la sostenibilidad financiera comprende la capacidad de las instituciones públicas para identificar, analizar, evaluar y administrar los recursos financieros en el corto, mediano y largo plazo, en procura de atender sus compromisos actuales y futuros para asegurar la continuidad de los servicios públicos. Evaluar el nivel de esa gestión, en cualquier circunstancia, es relevante ya que permite identificar oportunidades de mejora; así como, anticipar las acciones necesarias para garantizar la prestación de los servicios públicos²⁸.
- 2.23. El BCBCR cuenta con la *Guía para el Diseño y Construcción de Metas, Acciones e Indicadores, para el Monitoreo de Plan Anual Operativo y otros Planes relacionados del Benemérito Cuerpo de Bomberos*, la cual establece que se deben llevar a cabo indicadores financieros, en atención

²⁶ Normas de control interno para el Sector Público, numerales 1.2, 1.4, y 1.9.

²⁷ Modelo para el mejoramiento de la gestión institucional MIDEPLAN 2017, apartado 4.4.2 inciso 2.2. Desarrollo, implantación y mejora de sistemas de gestión.

²⁸ Informe N.º DFOE-EC-SGP-00002-2020 "Seguimiento de Gestión - Sostenibilidad Financiera para la continuidad de los Servicios Públicos críticos ante la emergencia sanitaria", emitido por la Contraloría General de la República en el periodo 2020.

de dicho documento, la Administración realiza un informe mensual²⁹ sobre las razones financieras de la institución, el cual contempla el cálculo de cuatro indicadores: razón circulante, prueba ácida, endeudamiento y rentabilidad; adicionalmente, para cada uno de ellos incorpora su definición y una breve interpretación.

2.24. Sobre el particular se determinaron las siguientes situaciones:

- No se observa un análisis sobre las calificaciones obtenidas a nivel de impacto, riesgos asociados y las razones por las que surgen los incrementos o disminuciones respecto al mes del periodo anterior en comparación.
- Existe una limitante para analizar los indicadores financieros respecto a Estados Financieros consolidados con el Fideicomiso de Titularización de Flujos Futuros, ya que a la fecha, no son preparados por la Administración³⁰.
- Se considera que existen indicadores adicionales³¹, tales como equilibrio entre ingresos corrientes y gastos corrientes, dependencia de transferencias corrientes, relación de gastos e ingresos ejecutados (RGIE), entre otros, que pueden ser utilizados por la institución.

2.25. Al respecto, la Administración señaló que, durante el 2021, se dio una revisión de los procedimientos, metodología y directrices con el fin de identificar la necesidad de crear o modificar la normativa interna, se tiene proyectado implementar dichos cambios en el 2022 y años posteriores, considerando los indicadores útiles para el giro de negocio del BCBCR³².

2.26. La debilidad señalada en relación a la fase de preinversión, se atribuye a que no se asegura la aplicación rigurosa de lo establecido en la Guía metodológica general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos, normativa emitida por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y que fue adoptada oficialmente por el BCBCR desde el 2017 mediante acuerdo del Consejo Directivo.

2.27. En relación a las limitaciones identificadas en el análisis integral de las opciones de financiamiento para cubrir las necesidades de infraestructura, se atribuyen a la ausencia de una metodología que regule los elementos a considerar.

2.28. Si bien, el BCBCR realiza mediciones sobre su gestión financiera, no ha concretado las acciones para fortalecer el análisis de Estados Financieros por medio de la aplicación de indicadores adicionales.

2.29. Corregir las situaciones descritas le permitirá a la Institución generar información relevante, confiable y precisa, para tomar decisiones en cuanto a: la conveniencia de realizar inversiones de infraestructura, equipos o de otra índole, la priorización y la administración de los recursos, en aras de fortalecer la planificación financiera institucional.

2.30. Finalmente, mejorar el análisis y monitoreo de los indicadores financieros permitirá comprender la situación financiera institucional de modo que los jefes y el resto de la Administración

²⁹ Remitido mediante oficio N.º CBCR-019316-2022-DAB-00411 del 17 de mayo 2022 y N.º CBCR-020043-2022-DAB-00426 del 23 de mayo de 2022.

³⁰ Situación expuesta por la auditoría externa (KPMG) en su Carta a la Gerencia al 31 de diciembre de 2021.

³¹ Incluidos en el estudio realizado por la CGR en el periodo 2020: DFOE-EC-SGP-00002-2020 "Seguimiento de Gestión - Sostenibilidad Financiera para la continuidad de los Servicios Públicos críticos ante la emergencia sanitaria", el cual incluye un apartado sobre la capacidad para gestionar los recursos financieros.

³² Según oficio N.º CBCR-036070-2022-DAB-00780 del 12 de setiembre de 2022.

puedan anticipar medidas para enfrentar los riesgos ante cualquier situación; así como, equilibrar sus decisiones entre las necesidades de corto y de largo plazo, en procura de la sostenibilidad financiera y el uso eficiente de los recursos.

DIMENSIÓN LIDERAZGO Y CULTURA

- 2.31. El liderazgo y la cultura permiten a los órganos de dirección establecer las líneas rectoras para guiar los procesos de gestión financiera, así como, propiciar un ambiente institucional de confianza, transparencia y rendición de cuentas, por medio del empoderamiento y la motivación del personal, logrando así el cumplimiento de la estrategia, objetivos y metas institucionales.

Elementos de Liderazgo y Cultura que favorecen la capacidad de gestión financiera

- 2.32. Como parte de los deberes del jerarca y titulares subordinados, está mantener un adecuado desempeño organizacional, mediante el impulso de prácticas que contribuyen con el control interno y la promoción de una filosofía ética³³. Lo anterior, se complementa con la implementación de medidas e instrumentos formales y la consideración de elementos informales que conceptualicen y materialicen la filosofía, los enfoques, el comportamiento y la gestión ética de la institución³⁴.
- 2.33. Al respecto, se determinó que el BCBCR, cuenta con regulaciones en materia de buen gobierno corporativo, que contempla entre otras cosas, medidas para promover el cumplimiento de la normativa financiera aplicable a la Institución por medio de la participación activa de los Comités de Auditoría, Inversiones, Tecnologías de Información y Comunicaciones.
- 2.34. Adicionalmente, su misión, visión y valores fue definida en conjunto con sus funcionarios, se han implementado mecanismos para la medición del clima organizacional y desarrollado actividades de sensibilización relacionadas con la ética, en las cuales se dio la participación de los funcionarios involucrados en los procesos de gestión financiera, el detalle de esta información se plasma en el documento denominado “Libro Rojo”.
- 2.35. Además, se evidenció que la Institución cuenta con mecanismos de prevención de conductas antiéticas mediante el diseño de políticas³⁵, una reciente evaluación³⁶ del riesgo de fraude y un plan de acción para atender las recomendaciones sugeridas por la auditoría externa en elementos como: personas, habilidades y debida diligencia, evaluación de riesgo, políticas y procedimientos, monitoreo, investigación y reportes.
- 2.36. Las acciones realizadas por el Cuerpo de Bomberos le permiten contribuir al fortalecimiento de su cultura organizacional, así como a la identificación y claridad sobre las conductas aceptables y no aceptables para todos los funcionarios de la Institución, con lo cual la Administración tiene la posibilidad de actuar oportunamente.

PROCESOS E INFORMACIÓN

- 2.37. Procesos e Información implica la determinación de actividades requeridas para la ejecución de la gestión financiera y las prácticas implementadas para el manejo de la seguridad y calidad de

³³ Artículo 13 de la Ley General de Control Interno N.º 8292 y Norma 5.7.4 Seguridad, de las NCISP.

³⁴ Norma 2.3 Fortalecimiento de la ética institucional, de las NCISP.

³⁵ Directrices generales sobre principios y enunciados éticos, Disposiciones para la prevención y detección de riesgos de fraude en el BCBCR, Disposiciones sobre el protocolo de remediación ante eventos de fraude.

³⁶ Informe de Gestión de Evaluación de Riesgo de Fraude 2020 a cargo del Despacho KPMG.

los datos, que permiten definir la manera de brindar los servicios para satisfacer a los usuarios, así como, apoyar la transparencia, la rendición de cuentas y la toma de decisiones para la generación de valor público.

2.38. En ese sentido, el BCBCR ha establecido normativa que regula sus principales procesos de gestión financiera³⁷, en los cuales se han definido las funciones y los responsables de su ejecución, promoviendo su funcionamiento de manera coordinada. Dentro de las acciones realizadas por la Institución se encuentran las siguientes:

- Sobre el proceso presupuestario, se definieron lineamientos para el desarrollo de las fases de dicho proceso (formulación, programación, ejecución, control y seguimiento).
- En cuanto al proceso contable, se cuenta con políticas y procedimientos bajo la normativa de NICSP. Además, se cuenta con una auditoría de fraude realizada en el periodo 2022.
- La Administración ejecuta los procesos de contratación de bienes y servicios mediante el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP).
- Con relación a la gestión de egresos, existen procedimientos para la realización de pagos, y conciliación de cuentas por pagar, así como el Reglamento Interno sobre Contratación Administrativa.
- En relación con la gestión de ingresos se han definido procedimientos para la identificación y devolución de depósitos, registro de ingresos, emisión de facturas y gestión de cobros.
- La Administración, cuenta con mecanismos que permiten que los sistemas de información institucional sean administrados razonablemente en cuanto a la seguridad de la información financiera.

2.39. Sin embargo, del análisis realizado se evidencian debilidades en la documentación de los expedientes de SICOP, así como en la transparencia y rendición de cuentas asociado al convenio de cooperación entre la Fundación de Bomberos por Siempre y el BCBCR, situaciones que inciden en la capacidad de gestión financiera.

Debilidades en los procesos de información y rendición de cuentas que limita la capacidad de gestión financiera

2.40. La Administración deberá establecer actividades de control que permitan el adecuado registro de sus transacciones y hechos significativos³⁸, en procura de la transparencia, la rendición de cuentas³⁹ y la calidad de la información, con tal de que ésta sea completa, objetiva, oportuna y útil para la toma de decisiones⁴⁰.

2.41. La Contraloría General de la República, mediante oficio N.º 04478 (DFOE-SOC-0267) del 23 de marzo de 2021, emitió criterio sobre fundaciones que apoyan en el cumplimiento de sus fines a sujetos públicos, y como parte de los aspectos analizados enfatizó el deber que tienen dichos sujetos públicos de ejercer controles sobre las fundaciones que hacen referencia o utilizan el nombre mismo de la institución pública que motivó su constitución, y con las cuales tienen una

³⁷ Artículo 8 de la Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, N.º 8228.

³⁸ Artículo 15 de la Ley General de Control Interno, N.º 8292.

³⁹ Artículo 11 de la Constitución Política de la República de Costa Rica.

⁴⁰ Artículo 2 del Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación N.º 37735 del 6 de mayo del 2013; Modelo para el mejoramiento de la gestión institucional, emitido por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica en julio de 2017; Informe de Seguimiento de la Gestión del Órgano de Dirección en el Gobierno Corporativo de las Entidades Públicas Costarricenses (DFOE-EC-SGP-00001-2019).

notoria instrumentalidad⁴¹; específicamente se señala en el criterio que existe el deber de: “resguardar y velar por el correcto uso y destino de los fondos que la misma recibe invocando su nombre, de modo que verifique que son destinados, única y exclusivamente, a la atención y cumplimiento del fin público sobre el cual la entidad pública guarda un interés directo, por ser atinente a su gestión, y que precisamente fue para lo que se le concedieron.”

- 2.42. Adicionalmente, el oficio N.° 04478 mencionado, concluye que existe una obligación mutua de rendir cuentas y que pesa sobre el sujeto público la obligación de supervisar que la fundación destine su patrimonio al cumplimiento exclusivo de sus fines, conforme a los numerales 11 y 30 constitucionales así como el 4 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.
- 2.43. Por otra parte, en los procedimientos de contratación administrativa, se debe garantizar que el expediente electrónico⁴² contenga la totalidad de la información requerida para su uso, consulta y evaluación.
- 2.44. El BCBCR cuenta con el Reglamento Interno de Contratación Administrativa, el cual regula las etapas del proceso de compra; donde se establece que las Unidades Usuarias deben velar porque la estimación del negocio se encuentre actualizada y sustentada con estudios de mercado efectivos y recientes⁴³.
- 2.45. Para su cumplimiento, la Institución realiza la estimación de los costos de cada objeto contractual, considerando variables como: la experiencia acumulada de procesos de compra pública de periodos anteriores, precios de catálogos específicos de equipos bomberiles, consulta de precios en el SICOP, cotizaciones, y, en algunos casos se le incorpora un porcentaje adicional por variables de importación, entre otros⁴⁴.
- 2.46. A pesar de lo anterior, se determinó que la información de respaldo de las estimaciones de costos realizadas, no se incorpora en los expedientes de las contrataciones, en el sistema SICOP, motivo por el cual se requirió coordinar reuniones con los funcionarios encargados de llevar a cabo este proceso, con el fin de validar las variables utilizadas en la muestra⁴⁵ de contrataciones objeto de estudio.
- 2.47. Por otra parte, la Institución mantuvo un *Convenio Marco de Cooperación entre la Fundación Bomberos por Siempre y el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica*, el cual tenía como objetivo unir esfuerzos, conocimientos y recursos administrativos y técnicos para desarrollar acciones conjuntas de extensión en áreas de mutuo interés y competencia, con la finalidad de generar actividades sociales, deportivas, recreativas y de concientización, así como procurar

⁴¹ Al respecto, en el oficio mencionado se indica que las fundaciones cuyo objeto de creación se identifica por completo con los fines públicos asignados a una institución pública, deben considerarse como un tipo particular de fundación derivado de su notoria instrumentalidad. Este tipo de fundaciones se caracterizan por que desde su constitución, están orientadas de forma exclusiva a apoyar los objetivos y la gestión de un sujeto público, en consecuencia, su vinculación entre ambas entidades es tal, que si la institución pública dejara de existir, tampoco tendría sentido la existencia de la fundación. Lo anterior a su vez justifica la solicitud o recepción de recursos a favor de la fundación.

⁴² Artículo 40 de la Ley de Contratación Administrativa, N.° 7494 y Artículo 2 inciso c) del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, Decreto N.° 33411.

⁴³ En su artículo N.° 8 responsabilidades de las Unidades Usuarias apartado i) Decisión inicial.

⁴⁴ Según lo indicado en el oficio N.° CBCR-032217-2022-DAB-00694, del 17 de agosto de 2022.

⁴⁵ 2020LA-000015-0012800001, 2019LN-000005-0012800001, 2019CD-000004-0012800001, 2020LN-000003-0012800001, 2019LN-000004-0012800001, 2021LA-000005-0012800001, 2019LN-000008-0012800001, 2020LA-000043-0012800001, 2021LA-000001-0012800001.

recursos para promover los valores, fines y misión del Cuerpo de Bomberos ante la sociedad, lo anterior basado en el principio de la transparencia, entre otros⁴⁶.

- 2.48. Además, dicho convenio establecía que ambas partes se comprometían a brindar recursos humanos y físicos (dentro de sus posibilidades) para la realización de proyectos específicos⁴⁷ originados a partir del Convenio Marco, en ese sentido, se estipulaba que cada proyecto debía mantener una bitácora con sus resultados y determinar las modalidades operativas, plazos, responsables, propiedad de los resultados y consideración financiera a que dé lugar cada acción; aunado a lo anterior, las partes acordaron mantener la información suministrada ya sea oral, o escrita con carácter confidencial cuando así fuese requerido.
- 2.49. El Área de Mercadeo era la encargada de coordinar las actividades que se dieron entre el BCBCR y FUBOSI; como parte del trabajo conjunto ambas instituciones, se encargaron de conseguir patrocinios para las actividades, al respecto se debe señalar que la gestión administrativa contable de estos patrocinios era realizada por FUBOSI⁴⁸ acorde con lo indicado por el BCBCR.
- 2.50. Al respecto, dicha Área contempla como parte de sus funciones⁴⁹ rendir un informe final de gestión por actividad ejecutada, el cual incluye las actividades realizadas en coordinación con esta Fundación, el cual se remitió a la Dirección General⁵⁰.
- 2.51. No obstante lo señalado en el párrafo inmediato anterior, no fue posible identificar las acciones ejecutadas por las partes, los aportes económicos, los recursos humanos asignados por la institución, el tiempo destinado para cada actividad y el mobiliario utilizado.
- 2.52. Adicionalmente, de la lectura de actas del Consejo Directivo, para el periodo comprendido de enero 2017 a abril de 2022, se evidenció que la Administración informó sobre los resultados de las actividades de capacitación, culturales y deportivas⁵¹, sin mencionar la participación de FUBOSI, a pesar de que se señala que se realizan de manera conjunta, según lo indicado en la bitácora de proyectos⁵².
- 2.53. También se observó que es hasta marzo de 2021⁵³, cuando el Consejo Directivo solicita a la Dirección Jurídica del Instituto Nacional de Seguros y a la Dirección General del Cuerpo de Bomberos, una presentación sobre la figura jurídica de las Fundaciones y los alcances, funciones, financiamiento y administración de la *Fundación Bomberos por Siempre*; dejando en evidencia que desde la firma del convenio en diciembre de 2016, hasta la fecha indicada anteriormente, las acciones realizadas bajo este convenio no fueron conocidas por el Consejo Directivo.

⁴⁶ Convenio Marco de Cooperación entre la Fundación Bomberos por Siempre y el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, firmado el 1 de diciembre del 2016.

⁴⁷ Cláusulas Cuarta: Compromisos de las partes y Quinta: Convenios específicos.

⁴⁸ Según lo indicado en el oficio N.º CBCR-021819-2022-DAB-00483 de 03 junio de 2022.

⁴⁹ Según consta en el Manual de Organización, apartado II Dirección General - Mercadeo.

⁵⁰ Según lo indicado en el oficio N.º CBCR-029778-2022-DAB-00646 del 29 de julio de 2022.

⁵¹ Congreso Internacional de Medicina Extrahospitalaria Profesional (EMEXPRO 2021) acta 190-2022, Campamento Infantil de Bomberos, actas 115-2017, 128-2018, 141-2019 y Carrera de Atletismo, actas 131-2018 y 142-2019.

⁵² Bitácora oficio N.º PPT-FUBOSI 06 -2022.

⁵³ Mediante el acta 170-2021 de 18 de marzo de 2021, apartado Artículo II: Sobre la Fundación Bomberos por Siempre, se realizó la consulta y mediante el acta 172-2021 de 15 de abril, apartado I Presentación sobre la relación del BCBCR con la "Fundación Bomberos por siempre", se realizó la presentación.

- 2.54. Adicionalmente, resulta necesario indicar que mediante oficio N.º CBCR-043347-2022-DGB-01430 del 1 de noviembre de 2022, el BCBCR remitió las observaciones al borrador de este informe, poniéndose en conocimiento de esta Contraloría General un hecho subsecuente, que por su relevancia debe ser integrado al presente hallazgo. Se trata del acuerdo titulado *Rescisión Formal y Finiquito Total del Convenio Marco de Cooperación entre la Fundación Bomberos por siempre de Costa Rica y el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica*, el cual fue suscrito por el Director General del Cuerpo de Bomberos y el Presidente de la Junta Administrativa de FUBOSI, el día 25 de octubre de 2022.
- 2.55. Conforme a lo indicado en la cláusula primera del acuerdo antes señalado se pone fin a la relación de cooperación existente, considerando que se han presentado situaciones que ponen en entredicho la imagen y el buen nombre de la institución y así salvaguardar los valores éticos y morales del BCBCR.
- 2.56. De la lectura del acuerdo y considerando los propósitos indicados se observa que no podrán suscribirse acciones conjuntas de extensión entre el BCBCR y FUBOSI al amparo de ese Convenio Marco de Cooperación, no obstante, persiste la responsabilidad de la Administración de definir las condiciones de la relación con la fundación que permitan resguardar la imagen del BCBCR en eventuales actuaciones futuras de FUBOSI, considerando de forma particular que ante la similitud que comparten en su nombre cualquier actuación de la fundación sugiere un respaldo por parte de la institución.
- 2.57. Las debilidades señaladas, obedecen a la falta de controles en los procesos de gestión financiera, reflejadas en la ausencia de documentación que respalde el proceso de análisis realizado para la estimación de costos de las contrataciones y su incorporación en el SICOP, así como a la identificación y comunicación de las acciones y los recursos utilizados en las actividades coordinadas con FUBOSI.
- 2.58. La omisión de condicionamientos adicionales que permitan cumplir con el propósito expresado en el acuerdo de *Rescisión Formal y Finiquito Total del Convenio Marco de Cooperación entre la Fundación Bomberos por siempre de Costa Rica y el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica*, de salvaguardar los valores de la institución y contrarrestar las manifestaciones que han surgido en medios de prensa y ponen en entredicho la imagen del BCBCR obedece a que este omite tomar medidas para impedir que, derivado de la amplitud de su objeto fundacional, la FUBOSI pueda ejecutar actuaciones posteriores, por su cuenta o con terceros, que involucren y pongan en riesgo el nombre o imagen del BCBCR.
- 2.59. Contar con información completa en cuanto a la documentación del expediente en SICOP, así como de las actividades realizadas entre el BCBCR y cualquier otro sujeto o entidad, genera un impacto directo en los principios elementales de transparencia, publicidad y rendición de cuentas, lo cual permite fortalecer la trazabilidad en los procesos de gestión financiera.
- 2.60. Por otra parte, tomar las medidas que impidan a FUBOSI ejecutar actuaciones posteriores, por su cuenta o con terceros, sin realizar coordinación previa y contar con un aval expreso de BCBCR permitirá gestionar el riesgo de que se capten recursos involucrando el nombre o la imagen del BCBCR. Al respecto debe tenerse presente que conforme al inciso d) de la cláusula tercera de su estatuto, la fundación puede “contribuir al desarrollo, en todos los ámbitos, del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica”.

DIMENSIÓN COMPETENCIAS Y EQUIPOS

- 2.61. Las Competencias y Equipos consideran el desarrollo de acciones por parte de la administración para la definición de las habilidades, conocimientos y aptitudes requeridas por parte de los funcionarios responsables del desempeño de la gestión financiera institucional, así como de las actividades para fomentar el desarrollo y cumplimiento de las funciones asignadas.
- 2.62. Sobre lo anterior, se determinó que el BCBCR ha definido en su normativa interna los requisitos técnicos y de idoneidad para el desempeño de los puestos de gestión financiera. Adicionalmente, ha establecido un mecanismo formal y sistemático para medir anualmente el desempeño del personal, el cual incluye las funciones de la gestión financiera y habilidades blandas tales como el liderazgo, trabajo colaborativo y habilidad comunicativa.
- 2.63. Al respecto ha establecido el trabajo colaborativo como una competencia específica de dichos puestos, y dentro de las acciones para la vivencia de este valor se evidenció la existencia de comités⁵⁴, además de la realización de reuniones de seguimiento semanales de las Unidades de la Dirección Administrativa. No obstante, se determinaron aspectos de mejora relacionados con los mecanismos para promover el proceso de capacitación y la transmisión del conocimiento a nivel institucional.

Promover acciones para fortalecer la formulación y organización de los planes de capacitación

- 2.64. Establecer actividades de planificación, selección, capacitación⁵⁵, motivación, evaluación del desempeño⁵⁶, entre otras diligencias, es fundamental para contar con el personal que reúna las competencias y los valores requeridos para el desempeño de los puestos, de acuerdo con el manual de puestos institucional.
- 2.65. El BCBCR cuenta con un Manual de Clasificación de Puestos, en el cual se establecen los requisitos técnicos y las competencias requeridas para el desempeño de los puestos y/o funciones de gestión financiera. Además cuenta con un Reglamento Interno para la Evaluación del Desempeño de los funcionarios del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, en el cual se indica que dentro de los usos⁵⁷ de dicha evaluación se encuentra incentivar la capacitación y desarrollo del personal.
- 2.66. Al respecto, se observó que como parte del proceso de evaluación del desempeño para el periodo 2021, se generaron reportes⁵⁸ sobre las necesidades de capacitación, incorporando temas relacionados con la creatividad e innovación de nuevas ideas, bachillerato en educación media, mecánica básica y general, técnicas de rescate⁵⁹.

⁵⁴ Comités de Auditoría, Inversiones, Tecnologías de Información y Comunicaciones.

⁵⁵ Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), párrafo 2.4 Idoneidad del personal.

⁵⁶ Artículo 45 de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N° 9635.

⁵⁷ Artículo 23 del Reglamento Interno para la Evaluación del Desempeño de los funcionarios del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica

⁵⁸ Mediante oficio N.º CBCR-028262-2022-DAB-00608 del 19 de julio de 2022 - Oficio N.º CBCR-019808-2022-DHB-00440 con referencia: Reporte de necesidades de Capacitación - Evaluación de Desempeño 2021.

⁵⁹ Adiciona cursos de soporte básico de vida, uso de drones, diseño y Babson College en Boston, USA.

- 2.67. Adicionalmente, funcionarios de la Dirección Administrativa han participado en cursos⁶⁰ relacionados con temas tales como Normas Internacionales de Contabilidad Sector Público, Gestión Estratégica del Presupuesto en tiempos de crisis, entre otros.
- 2.68. Pese a lo anterior, se evidenció que la Institución carece de un plan de capacitación continuo, en materia de gestión financiera, que responda a un diagnóstico de las necesidades de capacitación del personal que tiene a su cargo el desempeño de las funciones administrativo- financieras.
- 2.69. La situación descrita se atribuye a la ausencia de medidas integrales con un enfoque de mejora continua por parte de la Institución, con el propósito de promover la actualización e idoneidad del personal que desempeña los procesos de gestión financiera.
- 2.70. Atender las situaciones antes descritas fortalecería el aprendizaje y la actualización permanente en temas financieros, con lo cual se lograría potenciar el desarrollo de habilidades, conocimientos y aptitudes requeridas por parte de los funcionarios encargados de llevar a cabo los procesos financieros del BCBCR.

3. Conclusiones

- 3.1. De acuerdo con los resultados obtenidos, se concluye que el BCBCR cuenta con instrumentos que promueven de forma razonable la capacidad de gestión financiera en las dimensiones de estrategia y estructura, procesos e información, liderazgo y cultura, y, competencias y equipos. Sin perjuicio de lo anterior, se identificaron oportunidades de mejora en tres de las mencionadas dimensiones, cuya atención por parte del BCBCR permitirá fortalecer la gestión financiera conforme al marco normativo y buenas prácticas.
- 3.2. A pesar de lo anterior, es importante que la Administración, ejecute acciones con el propósito de asegurar que la fase de preinversión de los proyectos se realice de acuerdo con lo estipulado en la normativa vigente, así como el análisis de las opciones de financiamiento en las cuales se consideren elementos cualitativos y cuantitativos para una adecuada planificación que conlleve a la optimización de los recursos institucionales.
- 3.3. Además, es necesario que se implementen mecanismos de control para asegurar que la documentación correspondiente a la estimación de costos de las contrataciones sea incorporada en SICOP y que las actividades realizadas en conjunto, entre el BCBCR y terceros tales como fundaciones, asociaciones o cualquier otro sujeto o entidad de naturaleza pública o privada sean reportadas, en aras de fortalecer la trazabilidad y la transparencia en los procesos de gestión financiera. En cuanto a la formulación y organización de capacitaciones resulta imprescindible que la Administración implemente un plan que permita la actualización permanente y la competitividad de los funcionarios en el desempeño de sus funciones relacionadas con la gestión financiera.
- 3.4. Finalmente, en lo que corresponde a la relación con FUBOSI y teniendo en cuenta el acuerdo para la Rescisión Formal y el Finiquito Total del Convenio Marco de Cooperación, resulta indispensable el establecimiento de medidas que permitan gestionar el riesgo de que, derivado de la amplitud de su objeto fundacional, FUBOSI pueda ejecutar actuaciones posteriores, por su cuenta o con terceros, que involucren el nombre o imagen del BCBCR.

⁶⁰ Mediante oficio N.º CBCR-019314-2022-DAB-00410 del 17 de mayo de 2022.

4. Disposiciones y recomendaciones

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del término conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución N.º R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta N.º 242 del 14 de diciembre de 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016.
- 4.3. 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 el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

DISPOSICIONES

AL ING. HÉCTOR CHAVES LEÓN EN SU CALIDAD DE DIRECTOR GENERAL DEL BENEMÉRITO CUERPO DE BOMBEROS DE COSTA RICA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Diseñar e implementar controles de calidad durante la fase de preinversión de proyectos que promuevan la aplicación rigurosa de la Guía metodológica general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de MIDEPLAN, de modo que se obtengan los costos estimados de inversión considerando requerimientos técnicos y operativos particulares de cada proyecto para obtener una estimación precisa de los costos de inversión, a fin de contribuir en la toma de decisiones en el marco de cada proyecto y se brinden a su vez insumos confiables para la planificación financiera institucional. Remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General, a más tardar el 31 de marzo del 2023, una certificación del diseño de los controles de calidad solicitados para la fase de preinversión y una certificación en la cual conste su implementación a más tardar el 30 de junio de 2023. (Ver párrafos del 2.6 al 2.13, 2.19, 2.20, 2.26 y 2.29).
- 4.5. Elaborar y divulgar una metodología que defina las variables a considerar en el análisis de las opciones de financiamiento institucional, que incorpore al menos: i) supuestos económicos para cada uno de los escenarios, ii) elementos técnicos y jurídicos ii) identificación y análisis de los riesgos asociados, iii) análisis comparativos de las ventajas y desventajas de cada escenario, iv) asignación de roles y responsabilidades, con el objetivo de fortalecer su capacidad de gestión financiera. Remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General, una certificación que haga constar que se elaboró la metodología requerida, a más tardar el 28 de abril de 2023 y una certificación en la cual conste su divulgación, a más tardar el 31 de mayo de 2023. (Ver párrafos del 2.14 al 2.20, 2.27 y 2.29).
- 4.6. Elaborar, aprobar, e implementar un control a fin de que se documente el proceso de análisis aplicado para la estimación de costos en cada proceso de contratación y que además establezca que se debe incluir la información de respaldo en el expediente de la contratación en el Sistema

Integrado de Compras Públicas establecido por el ordenamiento jurídico. Para el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General, a más tardar el 28 de febrero de 2023, una certificación que haga constar que se elaboró y aprobó dicho control; y a más tardar el 15 de mayo de 2023, una certificación que haga constar su implementación. (Ver párrafos del 2.43 al 2.46 y 2.57 y 2.59).

- 4.7. Elaborar, aprobar, divulgar e implementar un instrumento para fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia de las actividades que pueda ejecutar el BCBCR en conjunto con terceros tales como fundaciones, asociaciones o cualquier otro sujeto o entidad de naturaleza pública o privada. Dicho instrumento deberá considerar al menos los siguientes aspectos:
- objetivo de la actividad
 - recursos económicos y humanos asignados
 - tiempo destinado para cada actividad
 - roles y responsabilidades de las partes
 - mecanismos y periodicidad para la rendición de cuentas y suministro de información entre las partes
 - presentación de resultados ante el Consejo Directivo

Para el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General, a más tardar el 15 de marzo de 2023, una certificación que haga constar que se elaboró, aprobó y divulgó el instrumento; y a más tardar el 31 de julio de 2023, una certificación que haga constar su implementación. (Ver párrafos 2.40 al 2.42, 2.47 al 2.60).

- 4.8. Elaborar, aprobar, divulgar e implementar un plan de capacitación continuo, orientado a los funcionarios encargados de llevar a cabo los procesos financieros, que contemple al menos, los objetivos de aprendizaje, las metas, y el cronograma. Para el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General, a más tardar el 30 de junio de 2023, una certificación en la cual se acredite la elaboración, aprobación y divulgación del plan de capacitación. Asimismo, al 15 de diciembre de 2023 y al 28 de junio de 2024, una certificación donde se acredite el avance en la implementación del plan de capacitación. (Ver párrafos del 2.64 al 2.70).

AL CONSEJO DIRECTIVO DEL BENEMÉRITO CUERPO DE BOMBEROS DE COSTA RICA

- 4.9. Establecer, formalizar e implementar un instrumento en el que se establezcan las condiciones que deberá cumplir la Fundación Bomberos por Siempre para ejecutar acciones tendientes a la solicitud o recepción de recursos involucrando el nombre o imagen del Benemérito Cuerpo de Bomberos. Como parte de dichas condiciones deberá integrarse al menos:
- La obligatoriedad de contar con previo aval expreso del Consejo Directivo en calidad de jerarca de la institución.
 - El deber de informar al BCBCR, con la periodicidad que éste señale para cada caso, el monto y destino de los recursos recaudados.
 - El deber de suministrar la información y rendir cuentas cuando sean requeridas por el BCBCR o por cualquier otro sujeto de control con competencia para velar por el correcto uso de los recursos captados haciendo uso del nombre o imagen de la institución.

Para el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General, a más tardar el 15 de diciembre de 2022, una certificación que

haga constar que se estableció, formalizó, e implementó el instrumento donde constan las condiciones. (Ver párrafos 2.40 al 2.42, 2.47 al 2.60).

RECOMENDACIONES

AL ING. HÉCTOR CHAVES LEÓN EN SU CALIDAD DE DIRECTOR GENERAL DEL BENEMÉRITO CUERPO DE BOMBEROS DE COSTA RICA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.10. Presentar un informe anual ante el Consejo Directivo, que considere, las proyecciones económicas de la partida de gastos de capital, así como el comportamiento del superávit acumulado, con el fin de identificar riesgos, analizar escenarios financieros y generar alertas respecto a la situación financiera institucional, que sea de utilidad para los tomadores de decisiones. Remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General, una certificación que haga constar la remisión del informe indicado ante el Consejo Directivo a más tardar el 31 de agosto de 2023. (Ver párrafos del 2.6 al 2.20).
- 4.11. Incorporar en la *Guía para el Diseño y Construcción de Metas, Acciones e Indicadores, para el Monitoreo de Plan Anual Operativo y otros Planes relacionados del Benemérito Cuerpo de Bomberos*, los siguientes aspectos: a) análisis sobre las calificaciones obtenidas de las razones financieras aplicadas para Estados Financieros individuales, según lo establecido en el párrafo 2.21 de este informe, b) generar Estados Financieros consolidados y su respectivo análisis sobre las razones y c) evaluar los indicadores señalados en el informe N.º DFOE-EC-SGP-00002-2021 e incorporar los que sean de utilidad. Remitir a la Contraloría General una certificación que haga constar que se incorporaron los aspectos señalados, a más tardar el 14 de abril de 2023. (Ver párrafos del 2.21 al 2.25, 2.28 y 2.30).



Falon Stephany Arias Calero
GERENTE DE ÁREA

Mario Alberto Pérez Fonseca
ASISTENTE TÉCNICO

Tatiana García Gutiérrez
FISCALIZADORA ASOCIADA

Milagro Barboza Rojas
FISCALIZADORA

NRZ/ghj
Ce: Archivo
Exp: CGR-INAU-2022000400
G: 2022000339-1