



## **AUDITORÍA INTERNA**

### **INFORME DE AUDITORÍA NO. AI-006-2023**

**Estudio sobre la Ejecución Contractual – Servicio de  
Limpieza**

**JUNIO 2023**

---

## ÍNDICE DE CONTENIDO

I.	RESUMEN EJECUTIVO .....	3
II.	INTRODUCCIÓN.....	4
	Origen del estudio .....	4
	Objetivo general .....	4
	Objetivo específico.....	4
	Alcance .....	4
	Normativa .....	4
	Metodología .....	5
	Implementación de recomendaciones (Ley General de Control Interno, artículo no. 36).....	5
	Limitaciones .....	5
	Comunicación preliminar de los resultados de la auditoría .....	5
III.	RESULTADO.....	5
	Oportunidad de mejora no. 1: Controles Contratación Servicio de Limpieza de Edificios .....	6
	Oportunidad de mejora no. 2: Incumplimiento en la Ejecución Contractual .....	8
IV.	CONCLUSIONES.....	10
V.	RECOMENDACIONES.....	11

## **I. RESUMEN EJECUTIVO**

El presente estudio de Auditoría Interna tuvo como propósito analizar los controles existentes para la fiscalización del contrato del Servicio de Aseo y Limpieza de los edificios institucionales, durante el período comprendido entre octubre a diciembre de 2022; ampliándose en aquellos casos que se consideró necesario. El estudio se realizó con la finalidad de generar oportunidades de mejora que coadyuven al fortalecimiento del control interno en la etapa de la ejecución contractual.

En este informe se expone, en detalle, el resultado del estudio llevado a cabo por la Auditoría Interna.

A continuación, se presentan los aspectos más relevantes que afectan el cumplimiento de los objetivos de control interno establecidos en el artículo no. 8 de la Ley General de Control Interno los cuales, de acuerdo con el estudio, no se están observando en la fiscalización del contrato del servicio de aseo y limpieza, lo que afecta el cumplimiento del sistema de control interno:

### **a. Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.**

i El fiscalizador del contrato del servicio de aseo y limpieza no cuenta con controles suficientes ni debidamente documentados, para determinar la adecuada ejecución contractual con la empresa encargada de proporcionar el servicio de aseo y limpieza en los edificios institucionales.

ii Se han presentado incumplimientos contractuales por parte de la empresa que brinda el servicio de aseo y limpieza, relacionados con la presentación de planes de trabajo, informes y dotación de suministros y materiales.

Con base en lo anterior y con el propósito de fortalecer la fiscalización del contrato del servicio de aseo y limpieza, se formulan las siguientes oportunidades de mejora a la Unidad de Administración; con el fin de establecer las acciones necesarias para solventar oportuna y eficazmente las situaciones descritas. Esto de acuerdo con lo establecido en la Ley General de Control Interno (ley no. 8292).

## II. INTRODUCCIÓN

### Origen del estudio

- 2.1. La Auditoría Interna realizó el presente estudio con el fin de evaluar aspectos de control interno y cumplimiento de la normativa interna y externa relacionada a la Contratación Pública, específicamente a la fase de ejecución contractual de la *Licitación Abreviada 2022LA-000003-0005800001 “Contratación de una Empresa de Limpieza”*, de acuerdo con el Plan Anual de Trabajo de la Auditoría Interna del año 2023, conocido por los miembros de la Junta Directiva en la Sesión Ordinaria No. 6555 artículo VII), inciso 2), celebrada el 17 de noviembre de 2022.

### Objetivo general

- 2.2. Evaluar la ejecución y los controles en las contrataciones outsourcing con las que cuenta el INVU y el cumplimiento de la normativa atinente.

### Objetivo específico

- 2.3. Validar el cumplimiento de los contratos establecidos con terceros mediante una selección de acuerdo a los niveles de riesgo institucional.

### Alcance

- 2.4. El alcance del estudio abarcó la revisión de aspectos de control interno y de cumplimiento contractual que observa el fiscalizador de la contratación seleccionada (Servicio de Aseo y Limpieza), en el período comprendido entre los meses de enero a diciembre de 2022, el cual se amplió en aquellos casos en los que se consideró pertinente.

### Normativa

La principal normativa observada en este estudio fue la siguiente:

- Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (ley no. 1788).
- Ley Contratación Administrativa, No. 7494.
- Ley General de Control Interno (ley no. 8292).
- Ley General de Contratación Pública, No. 9986.
- Reglamento a la Ley General de Contratación Pública.
- Reglamento de Adquisición de Bienes y Servicios del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.
- Normas de Control Interno para el Sector Público.
- Normas Generales de Auditoría para el Sector Público.
- Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público.
- Manual Organizacional del INVU.
- Manual Descriptivo de Puestos del INVU.
- Circular No. DAF-UAYC-C-004-2023.

## **Metodología**

- 2.5. El presente estudio se realizó de acuerdo con las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, emitidas por la Contraloría General de la República y demás normativa atinente.

La metodología utilizada se enfocó en la aplicación de técnicas y prácticas de auditoría normalmente aceptadas, tales como: entrevistas, verificación de documentos y al análisis de la normativa legal y técnica aplicable.

Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó la información suministrada por el fiscalizador de la contratación, del servicio de aseo y limpieza, información consultada y extraída del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), así como los insumos de las entrevistas realizadas al fiscalizador del contrato.

Asimismo, los resultados que se exponen en este informe se fundamentan en los procedimientos de auditoría dirigidos a la comprobación del cumplimiento del INVU, en materia de la aplicación de la normativa relacionada a la contratación pública.

## **Implementación de recomendaciones (Ley General de Control Interno, artículo no. 36).**

- 2.6. Se establece un plazo de 10 días hábiles para que se ordene la implementación de las recomendaciones. En caso de que se discrepe, en el transcurso de dicho plazo se debe elevar el informe a la Junta Directiva, con copia a la Auditoría Interna, y se deben exponer por escrito tanto las razones por las cuales no se está de acuerdo como las soluciones alternas que se propongan para los hallazgos.

## **Limitaciones**

- 2.7. En el desarrollo del presente informe no se presentaron limitaciones.

## **Comunicación preliminar de los resultados de la auditoría**

- 2.8. El 30 de junio de 2023, la Auditoría Interna se reunió de forma virtual, a través de la plataforma Microsoft Teams, con Walter Chaves Cortés, Encargado de la Unidad de Administración, con la finalidad de comentar sobre las oportunidades de mejora y sus respectivas recomendaciones. Una vez comentados los temas, el Encargado de la Unidad, manifestó estar de acuerdo con las oportunidades de mejora y sus recomendaciones.

## **III. RESULTADO**

- 3.1 El presente estudio permitió determinar una serie de hallazgos que cuentan con sus oportunidades de mejora, en cuanto al control interno que deben ejercer los fiscalizadores de contrataciones outsourcing. A continuación, se detallan dichos hallazgos con sus respectivas oportunidades de mejora.

---

**Oportunidad de mejora no. 1: Controles Contratación Servicio de Limpieza de Edificios**

- 3.2 Se determinó que el Encargado a.i., de la Unidad de Administración y fiscalizador de la Licitación Abreviada 2022LA-000003-0005800001 denominada “*Contratación de una Empresa De Limpieza*”, no ha implementado los controles suficientes que permitan conocer y a su vez garantizar que la ejecución del referido contrato se realiza de acuerdo a los requerimientos planteados en el cartel de la contratación.

Aunado a lo anterior, es importante indicar que dicho cartel, establece una serie de tareas que la empresa contratista debe realizar de forma diaria, semanal, semestral y de las cuales, esta Auditoría Interna, determinó la ausencia de controles.

Entre las labores diarias, semanales y semestrales que se establecieron en el cartel, se encuentran las siguientes:

Limpieza diaria

- a) Aspirar y limpiar oficinas, salas de reunión y áreas comunes alfombradas.
- b) Recoger la basura y limpiar los basureros de las oficinas.
- c) Limpieza de puertas, paredes y de los vidrios de cada una de las oficinas.
- d) Limpiar los logos (rótulos) y letras metálicas internas de la Institución.

Limpieza semanal

- a) Limpieza de paredes, divisiones internas y estructuras
- b) Limpieza detallada de mobiliario y equipo de oficina.
- c) Limpieza de puertas, paredes y de los vidrios (internos y externos).
- d) Lavar áreas externas (aceras).

Limpieza semestral

- a) Limpieza de las placas conmemorativas de los edificios.

- 3.3 Otro aspecto a señalar es que tampoco se cuenta con controles que permitan verificar que los insumos<sup>1</sup> para desarrollar las distintas labores de limpieza, sean proporcionados y utilizados, según lo indicado en cartel de la contratación.
- 3.4 Al mismo tiempo, se determinó que, para efectuar la recepción mensual del servicio, el fiscalizador del contrato se basa en la asistencia de las personas funcionarias de la empresa contratada, y no en el cumplimiento de las labores contratadas y con los insumos acordados.
- 3.5 Al respecto se consultó al fiscalizador de la contratación citada, que actividades de control se tienen establecidas para fiscalizar que cada una de las labores se realicen de acuerdo a lo contratado, al respecto indicó lo siguiente:

*“El control establecido es la revisión que se realizan a los diferentes pisos de los edificios del Instituto mediante visitas periódicas, no obstante, no se deja registro documental de estas revisiones.”*

---

<sup>1</sup> Limpiadores (amigables con el ambiente), Desengrasantes (amigables con el ambiente), Desinfectantes (amigables con el ambiente), Desmanchadores (amigables con el ambiente), Concentrados (amigables con el ambiente), Jabones en polvo (amigables con el ambiente), Sustituto de cloro (amigable con el ambiente), Líquido limpiador para vidrios (amigable con el ambiente), Desodorante ambiental (amigable con el ambiente), Materiales y equipo de seguridad.

(El subrayado no pertenece al original)

Además, indicó lo siguiente, relacionado al proceso de recepción mensual del servicio:

*“La recepción se realiza de forma mensual, se verifica que no se hayan presentado inconsistencias en el servicio (ausencia de personal encargado de la limpieza), en caso que se presentaran inconsistencias, se solicita el rebajo o la corrección del monto cobrado. Si no se presentaron inconsistencias, se realiza la recepción del servicio mediante la plataforma SICOP.”*

(El subrayado no pertenece al original)

- 3.6 En relación con lo antes citado, la Circular no. DAF-UAYC-C-004-2023, emitida por el Encargado de la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones y el Jefe del Departamento Administrativo Financiero, indica lo siguiente relacionado a las obligaciones mínimas asignadas a los funcionarios fiscalizadores de los contratos, veamos:

*“1. (...)  
2. Realizar un control objetivo de la ejecución contractual, aplicando las medidas de control de forma eficiente en los procesos involucrados a fin de que el objeto contractual se cumpla a cabalidad.  
3. Verificar que el producto sea de la calidad y cumpla los requerimientos establecidos en la contratación, mediante control técnico, en procura de que el contratista se ajuste a las condiciones y plazos establecidos en el contrato. Para tal efecto podrá solicitar asistencia a las unidades técnicas respectivas, cuando sea necesario. (...)”*

(El subrayado no pertenece al original)

- 3.7 De igual manera, en relación con la debilidad en los controles para fiscalizar la contratación antes citada, la Ley General de Control Interno en el artículo no. 10, menciona lo siguiente:

*“Artículo 10.-Responsabilidad por el sistema de control interno. Serán responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento.”*

(El subrayado no pertenece al original)

- 3.8 Las situaciones antes descritas, se presentan debido a la inobservancia de la Ley General de Control Interno y a la ausencia de controles (cronograma con tareas y responsables de su ejecución), que garanticen el debido cumplimiento del contrato, tal como lo señala el Reglamento a la Ley General de Contratación Pública y el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa<sup>2</sup>.
- 3.9 El contar con controles suficientes y debidamente documentados para fiscalizar los diferentes servicios contratados, permite:

✓ Fortalecer el control interno.

---

<sup>2</sup> Este decreto ejecutivo fue derogado por el artículo 327 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, aprobado mediante decreto ejecutivo N° 43808 del 22 de noviembre de 2022).

- ✓ Realizar un adecuado seguimiento a la ejecución contractual y mitigar los riesgos de la contratación.
- ✓ Observar algún tipo de incumplimiento (cobrar multas cuando corresponda) y mejorar el servicio que se brinda al INVU.
- ✓ Disminuye el riesgo de efectuar pagos mensuales (€3,037,771.50 promedio mensual), por servicios que se desconoce si finalmente se brindaron en su totalidad de forma diaria, semanal y semestral.

3.10 Por lo antes indicado, se debe vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de las diferentes contrataciones que la institución emprenda, contemplando entre otros temas: objetivos, recursos y la designación de una persona responsable (fiscalizador) que ejecute las labores de planear, organizar, dirigir y controlar la ejecución contractual.

### **Oportunidad de mejora no. 2: Incumplimiento en la Ejecución Contractual**

3.11 La Auditoría Interna realizó una revisión de la ejecución contractual del servicio de aseo y limpieza que se realiza en las oficinas institucionales, evidenciándose los siguientes incumplimientos<sup>3</sup> contractuales, veamos:

- El contratista no presentó el Plan de Trabajo, el cual, según el cartel de la contratación, debía incluir una descripción de la metodología de cómo se pretendía brindar el servicio diario, así como el nombre de los productos a utilizar, entre otros aspectos.
- Al 12 de mayo de 2023, no se había presentado al fiscalizador del contrato, el reporte semestral realizado por el contratista sobre el personal de aseo.
- Se determinó según la documentación de las evaluaciones mensuales realizadas por la empresa contratista, que, en los meses de noviembre de 2022 y marzo 2023, se presentaron inconsistencias con el suministro de los siguientes materiales: radios de comunicación, atomizadores, etiquetas y uniformes verdes.
- En la evaluación mensual realizada por la empresa contratista, correspondiente al mes de enero 2023, indican que hay suciedad en algunos lugares de los edificios (telarañas y suciedad en el piso 2, muebles con polvo en el piso 3), también se refieren al incumplimiento de una persona su equipo de trabajo en relación con el uso del uniforme.

3.12 Al respecto, en el Cárter de la Licitación Abreviada 2022LA-000003-0005800001, específicamente en el apartado 1.7.3 *Plan de Trabajo*, se indica lo siguiente:

*“1.7.3. PLAN DE TRABAJO: EL Contratista deberá presentar un plan de trabajo que comprenda:*

---

<sup>3</sup> En materia de incumplimientos, el cartel de la contratación de los servicios de aseo y limpieza, establecen en el apartado de multas lo siguiente:  
Cobro de una multa de hasta un 2% del monto total mensual a facturar del servicio, En el caso de que la contratista entregue servicios que no cumplan con lo requerido en el cartel. (...)

a) Una descripción de la metodología de cómo se pretende brindar el servicio diario en el área de pisos, alfombras, servicios sanitarios, limpieza de oficinas y demás áreas.

b) La metodología solicitada, consiste en hacer una breve descripción de cómo se atenderá la actividad del servicio de aseo y limpieza en el interior de las oficinas, los servicios sanitarios y demás áreas.

c) Dentro de la metodología, el oferente debe describir:

Los nombres de los productos que se ocuparán como insumos en la desinfección, limpieza, abrillantado, protección y aromatización de los servicios solicitados.

El tipo de equipo, sea mecánico o manual, con que se hará el aseo o la limpieza en los servicios sanitarios, y demás áreas. Así como en el que se usará en el interior y exterior de las oficinas, tanto en las que tienen piso como las que están cubiertas por piso alfombrado.”

(El subrayado no pertenece al original)

- 3.13 Además, el citado cartel, en el apartado 1.7.6, denominado *Sobre el equipo, materiales e instalaciones*, cita lo siguiente:

“1.7.6.4. La empresa debe evaluar semestralmente a su personal de aseo y brindar un reporte al INVU que incluya el nombre completo y datos del personal destacado en las instalaciones, el cual deberá estar actualizado en todo momento. Esto se deberá coordinar con el fiscalizador del contrato una vez al mes junto con la presentación de la factura.”

(El subrayado no pertenece al original)

- 3.14 En relación con lo antes comentado, la circular previamente citada, afín a las obligaciones mínimas asignadas a los funcionarios encargados o fiscalizadores de los contratos indica lo siguiente:

“1. Verificar la realización de actos previos por parte del contratista, que sean necesarios para garantizar la correcta ejecución del contrato. (Por ejemplo, permisos o licencias).

2. (...)

3. (...)

4. Indicar por escrito y de manera detallada al Contratista, la necesidad de corregir cualquier defecto respecto del cumplimiento del objeto contractual, así como el plazo en que deberá hacerlo, el cual no podrá exceder la mitad del plazo de ejecución original.

(...)”

(El subrayado no pertenece al original)

- 3.15 Los eventuales incumplimientos contractuales citados anteriormente, relacionados con la presentación de información previo al inicio de la contratación, así como la presentación de informes durante el proceso contractual e irregularidades en la dotación de suministros y materiales se presentan debido a la ausencia de un seguimiento debidamente documentado de las cláusulas contractuales por parte del fiscalizador del contrato, que permitan determinar oportunamente desviaciones o incumplimientos contractuales.

- 3.16 El velar por el cumplimiento contractual de la empresa encargada del aseo y la limpieza de los edificios institucionales, asegura que la institución reciba el servicio por el cual se está pagando, así como obtener un servicio de calidad acorde con lo estipulado en el cartel de la contratación.

#### **IV. CONCLUSIONES**

- 4.1 De conformidad con los resultados obtenidos, se formulan los siguientes comentarios:
- 4.2 El fiscalizador del contrato del servicio de aseo y limpieza de las oficinas institucionales, no cuenta con controles suficientes ni debidamente documentados para supervisar la ejecución del contrato realizado con la empresa encargada de proporcionar el citado servicio.
- 4.3 Durante el proceso de ejecución contractual de la Licitación Abreviada 2022LA-000003-0005800001 “Contratación de una Empresa De Limpieza”, se han presentado eventuales incumplimientos de la empresa contratada, relacionados con la presentación de planes de trabajo, informes y dotación de suministros y materiales.

## V. RECOMENDACIONES

- 5.1 Para implementar las oportunidades de mejora planteadas en el presente informe, se proponen las siguientes recomendaciones, las cuales, de ser aplicadas de forma efectiva, agregarán un importante valor a la gestión y al robustecimiento de la fiscalización de la ejecución contractual del servicio de aseo y limpieza.

Al Encargado de la Unidad de Administración o a quien, en su lugar, ocupe el cargo:

Número de recomendación	Detalle de la recomendación	Riesgo	Plazo de Implementación
1	Establecer, documentar e implementar los controles necesarios para fiscalizar el contrato realizado con la empresa encargada de prestar el servicio de aseo y limpieza en las oficinas institucionales.  <i>Ver Oportunidad de Mejora no. 1: párrafos del 3.2 al 3.10</i>	Alto	31 de julio de 2023
3	Solicitar a la empresa contratista encargada de prestar el servicio de aseo y limpieza que remita el Plan de Trabajo, el cual, debe ser elaborado según lo indicado en cartel de la contratación, así, como el reporte semestral sobre el personal de aseo.  <i>Ver Oportunidad de Mejora no. 2: párrafos del 3.11 al 3.16</i>	Medio	31 de julio de 2023
2	Efectuar el análisis de los posibles incumplimientos contractuales de acuerdo a lo establecido en el cartel de la contratación del servicio de aseo y limpieza y en caso de que corresponda aplique las multas.  <i>Ver Oportunidad de Mejora no. 2: párrafos del 3.11 al 3.16</i>	Medio	31 de julio de 2023

El presente estudio estuvo a cargo del Lic. David Abarca Vargas, Profesional Especialista a.i. y fue supervisado por el Lic. Henry Arley Pérez, Auditor Interno.

David Abarca Vargas  
Profesional Especialista de Auditoría a.i

Henry Arley Pérez  
Auditor Interno