

# MUNICIPALIDAD DE CURRIDABAT



Un servicio profesional comprometido con la objetividad y el servicio al cliente

## INFORME MC-AI-INF-004-2019

### Estudio Subproceso Proveeduría

**Realizado por:**  
Natalia Méndez Badilla

**Supervisado por:**  
Gonzalo Chacón Chacón

**Julio, 2019**

# INFORME DE AUDITORÍA SUBPROCESO PROVEEDURÍA

## Tabla de contenido

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b> .....	<b>1</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>3</b>
1.1. Origen .....	3
1.2. Objetivo (s) .....	3
1.3. Alcance .....	3
1.4. Metodología aplicada .....	3
1.5. Responsabilidad de la Administración y la Auditoría .....	4
1.6. Regulaciones de Control Interno.....	4
1.7. Limitaciones al alcance .....	4
1.8. Comunicación de Resultados.....	4
<b>2 RESULTADOS</b> .....	<b>5</b>
<b>3 CONCLUSIÓN GENERAL</b> .....	<b>12</b>
<b>4 RECOMENDACIONES</b> .....	<b>12</b>
4.1. A la Alcaldía Municipal.....	13
4.2. A la Proveduría .....	13



## **RESUMEN EJECUTIVO**

### **Estudio de Subproceso Proveeduría**

#### ***¿Qué se examinó?***

La auditoría operativa se realizó sobre el subproceso de Proveeduría del período comprendido entre el 01 de enero al 31 de diciembre 2017. Dicho estudio se llevó a cabo en el Departamento de Proveeduría con el fin de obtener una mayor comprensión de la gestión realizada y existió colaboración de diferentes áreas institucionales de la Municipalidad de Curridabat, con el fin de determinar el cumplimiento de la gestión de Proveeduría.

#### ***¿Por qué es importante?***

Desde la definición funcional del Reglamento a la Contratación Administrativa, las Proveedurías Institucionales al ser un órgano técnico, tienen la competencia para conducir este tipo de procedimientos de forma eficiente y oportuna.

Sin embargo, para el eficiente y eficaz cumplimiento de las funciones de las Proveedurías municipales, todas las demás unidades administrativas municipales de tipo técnico, jurídico, financiero, contable, presupuestario, informático y de cualquier otra área, están en la obligación de brindar cualquier tipo de colaboración y asesoría en el cumplimiento de sus cometidos. Es importante analizar la posibilidad de disponer a nivel Municipal, de una comisión de recomendación de adjudicaciones, mediante la cual, se cuente con un equipo técnico en la capacidad de analizar y recomendar en los procedimientos de contratación administrativa y donde la figura de la proveeduría institucional reviste de importancia al constituir como un elemento clave para regular estos procedimientos.

Por ello, resulta indispensable que la Municipalidad cuente con una Proveeduría con controles internos efectivos y diseñados para salvaguardar el uso de los recursos públicos y garante de procesos de contratación administrativa de bienes, servicios u obras que respondan a las necesidades imperantes a nivel institucional y social.



### ***¿Qué se encontró?***

Una vez concluida la presente auditoría, se encontraron dentro de la muestra seleccionada, algunos aspectos de mejora, tales como: el programa anual de adquisiciones, razonabilidad de precio, criterio de adjudicación, procedimientos de invitación y recepción de ofertas y otros.

### ***¿Qué sigue?***

Para atender los hallazgos indicados, se emiten recomendaciones a la Alcaldía Municipal y Proveduría.



## **INFORME SOBRE SUBPROCESO DE PROVEEDURÍA**

### **1. INTRODUCCIÓN**

#### **1.1. Origen**

2. Este estudio es de carácter especial y obedece al cumplimiento de parte del Plan Anual de Trabajo de la Auditoría Interna para el año 2018, el cuál es de conocimiento por el Concejo Municipal y fue comunicado a la Contraloría General de la República.

#### **1.2 Objetivo (s)**

El objetivo general del estudio consistió en determinar y promover aspectos de mejora en la gestión de proveeduría, con el fin de que le permita lograr de forma eficaz y eficiente el cumplimiento de los objetivos institucionales.

#### **1.3 Alcance**

El alcance del estudio comprendió la verificación de la gestión de proveeduría para el período comprendido entre el 01 de enero al 31 de diciembre de 2017.

El estudio de Auditoría se ejecutó de conformidad con las "Normas para el Ejercicio de Auditoría Interna en el Sector Público" dictadas por la Contraloría General de la República (Resolución R-DC-119-2009) y las "Normas Generales de Auditoría para el Sector Público" (M-R-DC-64-2014).

#### **1.4 Metodología aplicada**

Para el desarrollo de esta auditoría se emplearon entre otras técnicas de auditoría, las siguientes:

- a) Análisis de la normativa legal y técnica aplicable en congruencia con los objetivos de la presente auditoría.
- b) Solicitudes de información mediante oficios y correos dirigidos a la administración municipal, con el fin de disponer de datos e información suficiente para realizar los análisis respectivos.



- c) Aplicación de entrevistas a funcionarios relacionados al proceso de contratación administrativa en esta Municipalidad.
- d) Uso del muestro de auditoría como medio de selección de procedimientos de contratación administrativa.
- e) Revisión de 51 expedientes de contratación administrativa por ₡2.457.131.940,00 que equivalen al 76% del monto total de procedimientos adjudicados en el año 2017. De esa selección se excluyen cuatro procedimientos que fueron abordados en el informe AM-001-2019.

### **1.5 Responsabilidad de la Administración y la Auditoría**

La veracidad y exactitud de la información en la que se basa esta auditoría para llegar a los resultados obtenidos en el presente informe, es responsabilidad de la administración activa.

La responsabilidad de esta Auditoría consiste en emitir una opinión sobre la efectividad de la gestión de la Proveduría Municipal que le permitan cumplir los objetivos institucionales de forma eficaz y eficientemente.

### **1.6 Regulaciones de Control Interno**

Regulaciones de la Ley General de Control Interno (Artículos 10, 12, 36, 37, 38 y 39).

### **1.7 Limitaciones al alcance**

Durante el desarrollo del estudio no fue posible ampliar la información en algunos aspectos, debido a que dicho Departamento experimento un cambio en su jefatura que a inicios del 2018.

### **1.8 Comunicación de Resultados**

El pasado 09 de julio de 2019, la Auditoría Interna, mediante una reunión denominada "conferencia final" dio a conocer a los señores: Dra. Alicia Borja Rodríguez- Alcaldesa Municipal y al Lic. Carlos Rivera Bonilla- Proveedor Municipal, los resultados a los cuales se llegó en el desarrollo del estudio, así como las conclusiones y las recomendaciones que a criterio de esta Auditoría deberían girarse.



Tomando en consideración las observaciones realizadas por estos funcionarios, se avaló lo expuesto y se somete a consenso los plazos de cumplimiento de las referidas recomendaciones.

Se confecciona además un documento denominado "Acta de Validación" en el cual se detallan los principales aspectos del estudio y los plazos de cumplimiento de las recomendaciones acordados.

Por parte de la Auditoría exponen el presente informe la Licda. Natalia Méndez Badilla, Profesional Analista y el Lic. Gonzalo Chacón Chacón, Auditor Interno.

## 2 RESULTADOS

A continuación, se presentan los resultados del estudio de auditoría. Asimismo, con fundamento en los resultados obtenidos, así como en las potestades conferidas en la Ley General de Control Interno artículos 12 inciso c) y 36, se emiten recomendaciones a la entidad auditada, en virtud de las circunstancias encontradas, para mejorar los controles internos, la eficiencia operativa y los resultados institucionales en cada uno de los resultados en que aplique.

### ***2.1. Inexistencia de un Programa Anual de Adquisiciones Municipal***

De los procedimientos de contratación administrativa realizados durante el período 2017, no se logró determinar que la Municipalidad disponga de un programa anual de adquisiciones mediante el cual se pueda identificar lo que se va a contratar, montos, tiempos estimados, tipo de financiamiento y otros aspectos relevantes. Situación que para el período 2018 se encontraba, en parte subsanada.

Al respecto, existe un desconocimiento por parte de la Administración sobre lo que significa este programa puesto que al consultar sobre el mismo señalan que las adquisiciones anuales de esta Municipalidad se reflejan a través de las herramientas presupuestarias como es el Plan Anual Operativo (PAO), mediante las metas generales o específicas, según corresponda.

Esta situación podría ir en detrimento del interés público por el posible uso irracional de los recursos públicos, desvirtuando la eficiencia y eficacia del proceso de contratación administrativa. Además, se podría propiciar un debilitamiento del sistema de control interno; así como el riesgo de realizar eventuales fraccionamientos ilícitos.



De igual manera, se estaría inobservando lo que establecen los artículos 6 de la Ley de Contratación Administrativa 7494 y 7 de su Reglamento.

## **2.2. Debilidades en el establecimiento y revisión precios**

Con base en la muestra seleccionada y con el fin de determinar la razonabilidad del precio adjudicado, se logra determinar que solamente el 40% de las contrataciones dispone de un cartel en el que se establezcan las reglas específicas con que se van a regir. Dentro de estas contrataciones se logra identificar:

1. Ausencia de un estudio técnico para determinar la razonabilidad de precio por servicio requerido y que sirva como base para la elaboración del cartel. Situación que en la actualidad se encuentra subsanada mediante los controles implementados por la administración.
2. El 11% estableció como elemento de adjudicación el 100% al precio; sin embargo, esta condición no fue considerada en la adjudicación.
3. Uno de los casos, adjudicó a favor del adjudicatario por un monto mayor al ofertado.
4. Se contrato servicios sin que se pudiera ubicar una oferta económica por parte del proveedor.

Al respecto y en apariencia, no se aportan estudios para determinar la razonabilidad de los precios de un bien, servicio u obra, de forma tal que la base utilizada es el contenido presupuestario disponible para tales efectos. La Administración pese a que estableció como determinación de adjudicar 100% el precio, al momento de realizar el análisis y quedar el acto en firme la adjudicación incorporan otros elementos de valoración para adjudicar, tales como las necesidades imperantes de la Unidad usuaria y en otros casos el error humano fue otra de las causas, ya que el análisis de ofertas presentadas es un proceso 100% manual.

Asimismo, la Administración alega desconocer las circunstancias que prevalecieron en procedimientos de contratación en lo que el oferente no aportó una oferta económica por los servicios solicitados.





Con lo anterior, se denota desconocimiento por parte de algunos funcionarios en lo que respecta a los procedimientos de contratación administrativa y evidencia que la Administración no dispone de elementos para determinar la razonabilidad de los precios considerando si estos son ruinosos o excesivos; además, disponer de mayores potenciales oferentes que le permitan contratar con aquellos que brinden las mejores condiciones. Asimismo, al adjudicar procedimientos bajo estas condiciones, podría ser causal de apelaciones a los procedimientos que representarían retrasos en la ejecución de los contratos.

Inobservancia del artículo 8 inciso d), 10 inciso e) y 66 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.

### **2.3. Proceso manual de invitaciones**

Una vez seleccionados y revisados los expedientes, se logró identificar que en lo correspondiente a la invitación de proveedores:

1. El 100% de las invitaciones a procesos de contratación administrativa son realizadas de forma manual; es decir, no utilizan un sistema digital de compras públicas. Situación que en la actualidad se pretende normalizar mediante la implementación del SICOP.
2. En uno de los procedimientos, la Unidad Fiscalizadora indica a la Proveeduría un listado de los proveedores que debían ser invitados a participar y en esta misma contratación se presentó una única oferta que no permite identificar su fecha de recepción.

Actualmente no se dispone de un sistema digital que contemple todo el proceso de contratación administrativa.

Esta situación no garantiza la transparencia y publicidad de los procesos de contratación, limitando la posibilidad institucional de contar con los proveedores que brinden las mejores condiciones en cuanto a precios, calidad, garantías, plazos de entrega, etc. Además, satura de papel un espacio físico reducido sin aprovechar recursos digitales como la firma digital que da valor jurídico a los actos realizados.

De igual manera, se estarían inobservando los artículos 59, 148, 148 bis, 149, 227 y 228 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.



#### **2.4. Debilidades en las diferentes etapas de valoración de las ofertas**

De la muestra seleccionada, se analizaron las ofertas de los 19 procedimientos de contratación administrativa que disponían de cartel, identificando que no se ajustan en su totalidad a las condiciones establecidas tanto en el cartel como en la invitación, a continuación, se detallan:

1. Existen cuatro procedimientos de los cuales sus ofertas fueron recibidas posterior a la fecha establecida en la invitación o no fue posible verificar la hora de su recepción en esta Municipalidad.
2. Del cumplimiento mínimo de requisitos en las ofertas presentadas, once de estas no se ajustan en aspectos tales como: obligaciones obrero patronales, tiempo de entrega, garantía sobre el objeto contratado, declaraciones juradas, forma de pago y verificación de la experiencia.

A este respecto, la fiscalización y evaluación realizada por funcionarios municipales es deficiente y en total desconocimiento sobre las razones por las cuales se presentan estas debilidades de control interno relacionadas a incumplimiento de requisitos. Además, señala la administración, que muchas de las decisiones eran tomadas por el proveedor de ese momento.

Para las recomendaciones de adjudicación se procede mediante consultas a páginas Web y llamadas telefónicas para verificar la experiencia de los oferentes presentados para determinado procedimiento de contratación administrativa; sin embargo, dichas gestiones no constan en el expediente de proveeduría

Lo anterior no permite tener una seguridad razonable del manejo del sistema de control interno al respecto, como tampoco que en esta fase la Administración logre cubrir el objeto de contratación y la satisfacción de la necesidad social e institucional. Asimismo, permitiría conceder una ventaja indebida, en relación con los otros oferentes.

Inobservancia de los artículos 51, 52 incisos c), h), j), k) y l) y el 58 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa y la subnorma 4.5.1 de las Normas de Control Interno para el Sector Público.



## **2.5. Mejoras en el uso de timbres fiscales**

De los procedimientos analizados se logra identificar que los timbres fiscales no se encuentran adheridos al documento donde se materializa la contratación administrativa, sino más bien se encuentran en otras hojas dentro del expediente correspondiente. Asimismo, estos no se encuentran inutilizados. Situación que para el período 2018 se encontraba subsanada, por medio de los enteros de gobierno y se reforzaría mediante la implementación del SICOP.

Sobre esta situación considera la administración que en la normativa vigente no existe obligación taxativa sobre el lugar donde deban incorporarse en el expediente de una contratación (o sobre la fecha de pago), toda vez que éste no es un requisito propio del proceso de contratación administrativa (no se trata de un testimonio o certificación de los denominados "instrumentos públicos"), sino más bien obedece a una obligación fiscal que, evidentemente debe aplicarse antes del inicio de la ejecución contractual (por describirse dentro de los requisitos de formalización).

Sobre el particular la jurisprudencia de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, ha sido conteste en afirmar que "la inexistencia de especies fiscales en documentos que por ley deben contenerlos, según la jurisprudencia de esta Sala, únicamente invalidan su carácter de medio probatorio, mas, no así, el negocio que da origen a ese instrumento, que podrá acreditarse por cualquier otra probanza.

Por su parte, la Procuraduría General de la República en el dictamen N° C-204-2014 del 25 de junio de 2014, indica que el documento en el que se materialice la contratación administrativa tiene carácter de documento público y como tal quedaría sujeto al tributo establecido en el inciso 1 del artículo 272 del Código Fiscal.

Ahora bien si admitimos que la formalización del contrato administrativo, es un requerimiento simple y llanamente ad probationem, y que se constituye en requisito de eficacia para la fase de ejecución contractual, debemos admitir también que en aquellos casos en que no se exija la materialización del contrato administrativo en documento público, la orden de ejecución presupuestaria o bien orden de pedido, órdenes de compra o similares, siempre y cuando se describa el objeto del contrato, el nombre del contratista, el plazo de entrega y el monto del contrato, para los efectos del pago del timbre fiscal, se tendrán como documentos públicos idóneos, y para tal efecto deberán adjuntarse los timbres fiscales o el entero de gobierno que acredite su pago.



Consecuentemente los documentos en que se materialice una contratación administrativa, quedan sujetos al pago del timbre fiscal, en tanto califican como documentos públicos.

Ante la posibilidad de extraer los timbres del expediente se podría presentar el riesgo que los contratos sean inútil e ineficaz, para apoyar algún derecho o acción y; por otro lado, su no inutilización permitiría la reutilización para otros fines fiscales. Asimismo, la inobservancia de los artículos 274, 285 y 286 del Código Fiscal.

### **3 CONCLUSIÓN GENERAL**

Este Despacho considera que las debilidades de control interno y las observaciones encontradas durante este estudio sobre la gestión municipal del sub proceso de Proveeduría no permite tener una seguridad razonable que el cumplimiento de los objetivos de la unidad se pueda llevar a cabo satisfactoriamente.

### **4 RECOMENDACIONES**

De conformidad con las competencias asignadas en el artículo 12 de la "Ley General de Control Interno Nº 8292, que señala entre los deberes del jerarca y los titulares subordinados, analizar e implementar, de inmediato, las observaciones y recomendaciones formuladas por la auditoría interna, se emiten las siguientes recomendaciones, las cuales deberán estar debidamente cumplidas en los plazos conferidos para tales efectos y que cuentan a partir de la fecha de recibo de este informe.

Para el cumplimiento de las recomendaciones, deberán dictarse lineamientos claros y específicos y designar puntualmente los responsables de ponerlos en práctica, por lo que estas instrucciones deberán emitirse por escrito y comunicarse formalmente, así como definir los plazos razonables para su implementación, de manera que la administración activa pueda establecer las responsabilidades respectivas en caso del no cumplimiento de éstas.

Además, el órgano o funcionario a quién se gira la recomendación es el responsable de su cumplimiento, por lo cual deberá realizar las acciones pertinentes para verificar que los funcionarios subordinados a quienes se designen su instauración, cumplan con lo ordenado dentro del plazo que se les otorgó.



Esta Auditoría se reserva la posibilidad de verificar, mediante los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las recomendaciones emitidas, así como de valorar, recomendar la aplicación de los procedimientos administrativos que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales recomendaciones.

#### **4.1. A la Alcaldía Municipal**

- 4.1.1. Girar instrucciones a quien corresponda para que, a más tardar el 01 de enero 2020, se disponga de un Programa Anual de Adquisiciones institucional vinculado con la planificación, debidamente aprobado, divulgado e implementado y tomar las acciones correspondientes para que en periodos subsiguiente se disponga de esta herramienta tal y como establece la normativa vigente.

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, deberá remitir a este despacho dentro del plazo establecido, un oficio donde conste que este Programa Anual de Adquisiciones fue debidamente aprobado, divulgado e implementado.

- 4.1.2. Instruir a quien corresponda, para que se continúe con el proceso de adquisición e implementación del sistema SICOP para que, al 01 de enero de 2020, se disponga de un sistema electrónico que involucre todas las fases de contratación administrativa.

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, deberá remitirse a esta auditoría en el plazo máximo de diez días hábiles, copia del oficio donde se gire está instrucción.

#### **4.2. A la Proveeduría**

- 4.2.1. Tomar las acciones que correspondan con el fin de atender lo indicado en el aparte 2.2 de este informe, de forma inmediata y que las mismas no se reiteren en el futuro.



Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, deberá remitirse en el plazo máximo de 10 días hábiles, un documento en el que se señalen las acciones a implementar para atender lo aquí dispuesto.

- 4.2.2. Tomar las acciones correspondientes para que, de manera inmediata, se implementen los mecanismos de control necesarios para que las condiciones establecidas en el cartel e invitación, sean cumplidos en estricto sentido durante todas las fases del proceso de contratación administrativa en esta Municipalidad y que estas acciones sean del conocimiento de las distintas Direcciones y Jefaturas municipales, al respecto se deberá considerar lo indicado en el punto 2.4 de este documento.

Para dar por atendida esta recomendación, se solicita que, en el plazo máximo de diez días hábiles, se remita a esta Auditoría un documento en el que se haga constar las acciones emprendidas con el fin de atender este asunto.

- 4.2.3. Tomar las acciones que correspondan para que, en futuras contrataciones, todo timbre fiscal conste en el documento donde se materialice la contratación administrativa y que estos sean inutilizados firmando sobre ellos o sellándolos, según el caso.

Para dar por acreditado el cumplimiento de esta recomendación, deberá remitir un documento a esta Auditoría, en el plazo máximo de diez días hábiles, donde se indiquen las acciones a implementar para subsanar esta situación.

Natalia Méndez Badilla  
Profesional Analista

Gonzalo Chacón Chacón  
Auditor Interno