



INFORME Nro. MLC-UAI-INF-008-2021

**AUDITORIA ESPECIAL PARA EVALUAR EL CUMPLIMIENTO DE LA
NORMATIVA EN MATERIA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA Y DE
CONTROL INTERNO APLICABLE A LOS PROCESOS DE PROVEEDURIA DE
LA MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ GUANACASTE.**

1. INTRODUCCION.

1.1 ORIGEN DEL ESTUDIO.

En cumplimiento con el plan de trabajo del año 2021, lo establecido en el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, la Auditoría Interna procedió a realizar un estudio especial para evaluar el cumplimiento de la normativa en materia de contratación administrativa y de control interno aplicable a los procesos de Proveeduría de la Municipalidad de La Cruz Guanacaste.

1.2 RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION.

La veracidad y exactitud de los datos contenidos en la información suministrada para esta auditoría, de los procesos de Proveeduría de la Municipalidad de La Cruz Guanacaste, es de total responsabilidad de la Administración Municipal y del departamento supra, de acuerdo con el artículo 10 y 16 de la Ley General de Control Interno.

1.3 CRITERIOS DEL ESTUDIO.

- a) Ley General de Control Interno
- b) Código Municipal.
- c) Normas de Control Interno para el sector público.
- d) Reglamento para la adquisición de bienes y servicios de la Municipalidad de La Cruz.
- e) Reglamento para el funcionamiento de los fondos de la caja chica de la Municipalidad de La Cruz.



- f) Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.
- g) Ley 7494, Ley de Contratación Administrativa.
- h) Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, 2014.

1.4 OBJETIVO GENERAL DEL ESTUDIO.

Evaluar los procedimientos asociados al trámite de adquisición de bienes y servicios requeridos por la Municipalidad de La Cruz, así como los procesos de control, almacenamiento y distribución o tráfico de esos, partiendo del último estudio realizado por la Auditoría Interna y comprendiendo los períodos 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020.

1.5 NATURALEZA Y ALACANCE DEL ESTUDIO.

El estudio comprenderá los períodos 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020. Se hará un seguimiento desde el último estudio realizado por la Auditoría Interna de la Municipalidad de La Cruz.

Además, comprenderá la evaluación del control interno que se aplica al proceso de contratación administrativa y de almacenamiento de los bienes y servicios adquiridos por medio del departamento de Proveeduría, dentro lo cual se deberá incluir la revisión de expedientes relacionados con la gestión del departamento según normativa o ley aplicable, así como, un diagnóstico de la situación actual los procesos adquisición, recepción, custodia y administración, uso y distribución; de los bienes y servicios adquiridos por medio de los diferentes procesos de contratación en la Municipalidad de La Cruz.

El alcance se podrá ampliar cuando se consideró necesario por el titular de Auditoría Interna de la Municipalidad de La Cruz.

Finalmente, se desarrollará con sujeción, fundamentalmente, Manual de normas generales de auditoría para el Sector Público, aprobado mediante Resolución del Despacho de la Contralora General de la República R-DC-64-2014 y en cualquier otra normativa aplicable.



1.6. ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON EL OBJETO DE ESTUDIO.

Se destaca la colaboración de los funcionarios del departamento de Proveduría Municipal para el desarrollo de la Auditoría.

1.7. LIMITACIONES EN LA EJECUCION DEL ESTUDIO.

El no contar con personal suficiente en el departamento de Auditoría Interna y el factor tiempo son las principales limitaciones en la ejecución de este análisis.

1.8 COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO.

La comunicación preliminar de los principales resultados, conclusiones y recomendaciones producto del análisis, se efectuó en conferencia realizada el día 29 de julio de 2021, con el Lic. Alonso Allan Corea, Alcalde Municipal, la Sra. Socorro Díaz Chaves-Presidente del Concejo Municipal, Licda. Nury Jara Rodríguez, Provedora Municipal y la Licda. Laura Moraga Rodríguez, Directora Financiera.

Al comunicar el informe preliminar del estudio, no se realizó ninguna observación a los hallazgos y recomendaciones. Al final hubo conformidad con el contenido del informe y las recomendaciones emitidas.

1.9 METODOLOGIA 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 dirigidos a la Administración municipal, con el fin de disponer de datos suficientes para realizar los análisis respectivos.
- c) Aplicación de entrevistas a funcionarios relacionados con el proceso de adquisición de bienes y servicios de la Municipalidad.
- d) Aplicación de cuestionarios para evaluar los controles establecidos en el proceso de adquisición de bienes y servicios, y en la bodega municipal.



- e) Uso de herramientas automatizadas para el procesamiento y el análisis de datos.

1.10. GENERALIDADES ACERCA DEL TEMA OBJETO DE ESTUDIO.

El departamento de la Proveeduría Municipal es la encargada del proceso de compras en el Gobierno Local de La Cruz. Este departamento es el responsable de desarrollar y ejecutar los procedimientos de contratación mediante la selección del tipo de procedimiento a seguir; invitar a los potenciales oferentes; analizar ofertas presentadas; adjudicar los diferentes procedimientos; efectuar el refrendo interno en los casos que corresponda, entre otras funciones. Además, jerárquicamente depende de la Dirección Financiera, y tiene a su cargo la Unidad de la Bodega Municipal.

Las contrataciones en la municipalidad deben ser promovidas y realizadas respetando la normativa y jurisprudencia existente que establece los elementos esenciales de toda contratación, los cuales de no cumplirse repercuten en la eficiencia del procedimiento, originando incluso, en casos de inobservancia de tales normas, que los concursos tengan que declararse nulos y promulgarse nuevos con los costos adicionales y las eventuales responsabilidades que esto podría ocasionar.

En ese sentido, y a la luz de marco jurídico vigente, las municipalidades deben contar con una estructura administrativa que disponga los procesos de tramitación, ejecución, control y registro de las compras de bienes y servicios para el cumplimiento de sus objetivos y metas, ajustado a las directrices dadas por las normas legales y técnicas y a los procedimientos internos definidos en el campo de la contratación administrativa que correspondan de acuerdo con su presupuesto. Como parte de esa estructura administrativa se establece la existencia de la Proveeduría, departamento que será el que debe asumir el liderazgo de la gestión de compra ajustada a las regulaciones de la contratación administrativa.

En cuanto a la normativa que regula la materia de contratación administrativa, la Ley de Contratación Administrativa N.º 7494 y su Reglamento, son los instrumentos principales creados por el legislador para que las diversas instituciones del Estado realicen la adquisición de bienes, servicios y obras de infraestructura. Estos instrumentos son la base para diseñar e implementar los lineamientos y las prácticas necesarias para normar los distintos procedimientos y orientarlos al cumplimiento de los fines, metas y objetivos institucionales.

Además, en el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa se establece que, los procedimientos de contratación administrativa se fundamentan en tres pilares básicos para desarrollar el proceso de adquisiciones de bienes y servicios, como son, planificación, los procedimientos selección del contratista y ejecución contractual.



2. RESULTADOS DEL ESTUDIO.

Evaluar el sistema de control interno y el seguimiento de recomendaciones.

2.1. Sobre la apreciación del Sistema de Control Interno.

2.1.1. Sobre la madurez del sistema de control interno en el departamento de Proveduría Municipal.

Se realizó la evaluación del sistema de Control Interno existente en el Departamento de Proveduría de la Municipalidad de La Cruz, Guanacaste. Se determinó que la apreciación de los funcionarios entrevistados, evidencia como resultado, que el índice de madurez del Sistema de Control Interno, alcanzó una nota promedio del 27%; situándose en la condición de un sistema “Incipiente”, de acuerdo con los parámetros de evaluación de la Contraloría General de la República, esto significa que ha emprendido esfuerzos aislados para el establecimiento del sistema de control interno; sin embargo, aún no se ha reconocido su importancia y el enfoque general en relación con el control interno es desorganizado. A continuación, el detalle sobre el análisis de la evaluación realizada:

Tabla Nro.1

Índice de Madurez del Sistema de Control Interno

ÍNDICE DE MADUREZ DEL SCI	27
Ambiente de control	31
Valoración del riesgo	22
Actividades de control	36
Sistemas de información	32
Seguimiento del SCI	15

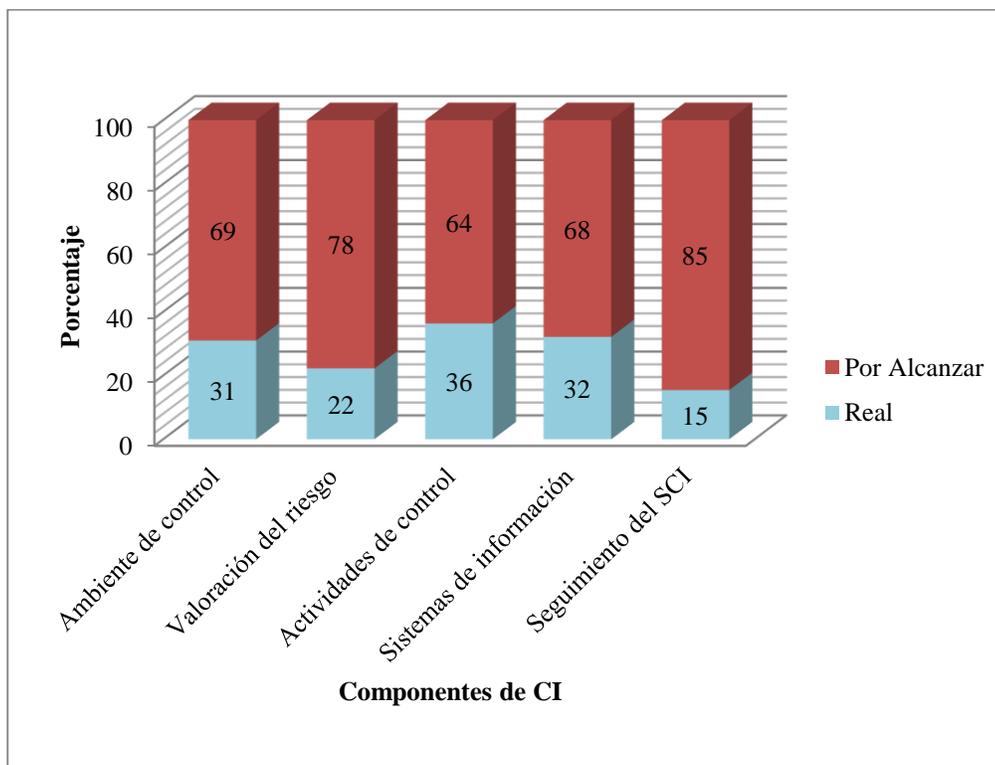
Fuente: Propia con base a la aplicación de cuestionarios y entrevistas.



A nivel de avance, se evidencia que el sistema de control interno del departamento, se encuentra muy por debajo de los estándares aceptables (mayor al 70%). A continuación, se presenta el gráfico de la evaluación realizada:

Gráfico No. 1

Avance Real del Sistema de Control Interno.



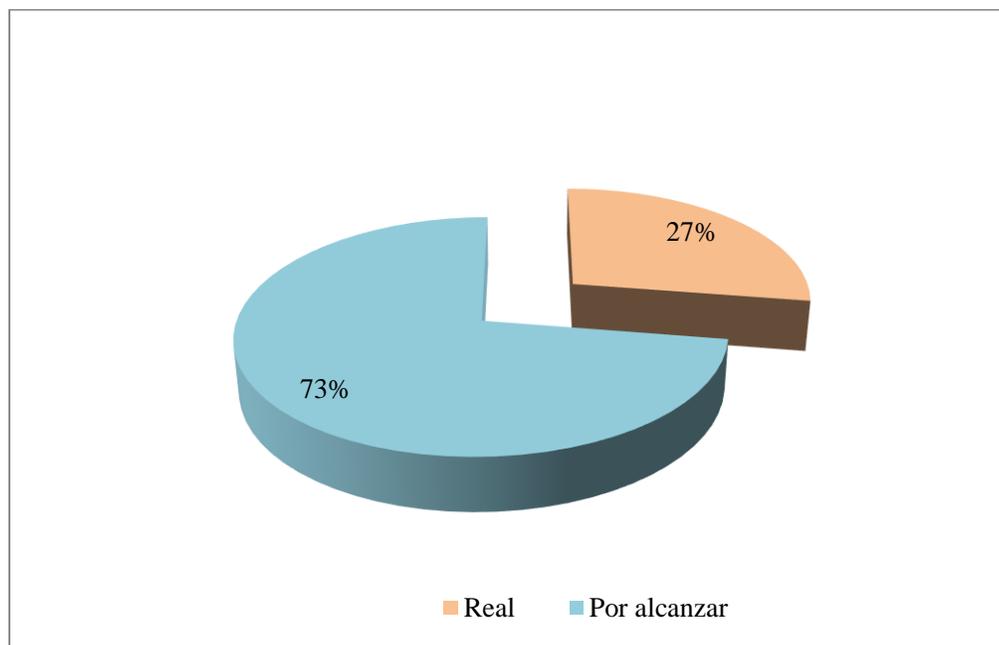
Fuente: Propia con base a evaluaciones realizadas.



Este segundo gráfico, lo que nos indica es que el departamento de Proveduría Municipal, ha logrado alcanzar un avance del 27% en el desarrollo de un sistema de control interno. Sin embargo, aún falta por avanzar en un 73% del resto de componentes, para que dicho sistema sea aún más eficiente.

Gráfico No. 2

Grado de Avance en el desarrollo del Sistema de Control Interno.



Fuente: Propia con base a evaluaciones realizadas.

La finalidad de un sistema de control interno en el sector público, es proporcionar seguridad para proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal, así como de exigir confiabilidad y oportunidad de la información, garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones y permitir con el cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico aplicable.

Tal y como lo establece la Ley General de Control Interno, N°8292 en su capítulo II “El sistema de control interno”, Artículo 7°, todo ente y órgano sujeto a esta Ley debe disponer con un sistema de control interno, el cual deberá ser aplicable, completo, razonable, integrado y congruente con sus competencias y atribuciones institucionales.



Dado lo anterior, en el departamento de Proveduría Municipal, estaría ante el probable incumplimiento de los artículos 10°, el inciso d) del artículo 12° de la presente Ley, los cuales indican lo siguiente:

“... Capítulo II - El sistema de control interno.

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.

Capítulo III - La Administración Activa

SECCIÓN I - Deberes del jerarca y los titulares subordinados

Artículo 12.-Deberes del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno. En materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá cumplir, entre otros, los siguientes deberes:

d) Asegurarse de que los sistemas de control interno cumplan al menos con las características definidas en el artículo 7 de esta Ley...”

2.1.2. Sobre el Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional (SEVRI) en el departamento de Proveduría Municipal.

Durante la evaluación del sistema de Control Interno en el departamento de Proveduría Municipal, se revisó el componente del control interno relacionado a la valoración de riesgo y se determinó que dicho departamento no cuenta con un Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional (SEVRI). Como resultado de esa valoración se concluyó que el mismo es insipiente, lo cual significa que, se han emprendido esfuerzos aislados para el establecimiento del sistema de control interno; sin embargo, aún no se ha reconocido su importancia y el control interno es desorganizado.

La finalidad de un sistema de control interno en el sector público, es proporcionar seguridad para proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal, así como de exigir confiabilidad y oportunidad de la información, garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones y permitir con el cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico aplicable. Tal y como lo establece la Ley General de Control Interno, N°8292 en su capítulo II “El sistema de control interno”, Artículo 7°, todo ente y órgano sujeto a esta Ley debe disponer de un sistema de control



interno, el cual deberá ser aplicable, completo, razonable, integrado y congruente con sus competencias y atribuciones institucionales.

Dado lo anterior, en el departamento de Proveeduría Municipal, estaría ante el probable incumplimiento de los artículos 10°, el inciso d) del artículo 12° y los artículos 18° y 19° de la presente Ley, los cuales indican lo siguiente:

“Capítulo II - El sistema de control interno.

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.

Capítulo III - La Administración Activa

SECCIÓN I - Deberes del jerarca y los titulares subordinados

Artículo 12.-Deberes del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno. En materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá cumplir, entre otros, los siguientes deberes:

“(…)

d) Asegurarse de que los sistemas de control interno cumplan al menos con las características definidas en el artículo 7 de esta Ley...”

Sección II - Sistema Específico de Valoración del Riesgo

Artículo 18.-Sistema específico de valoración del riesgo institucional. Todo ente u órgano deberá contar con un sistema específico de valoración del riesgo institucional por áreas, sectores, actividades o tarea que, de conformidad con sus particularidades, permita identificar el nivel de riesgo institucional y adoptar los métodos de uso continuo y sistemático, a fin de analizar y administrar el nivel de dicho riesgo...

Artículo 19.-Responsabilidad por el funcionamiento del sistema. El jerarca y los respectivos titulares subordinados de los entes y órganos sujetos a esta Ley, en los que la Contraloría General de la República disponga que debe implantarse el Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional, adoptarán las medidas necesarias para el adecuado funcionamiento del Sistema y para ubicarse al menos en un nivel de riesgo institucional aceptable...”

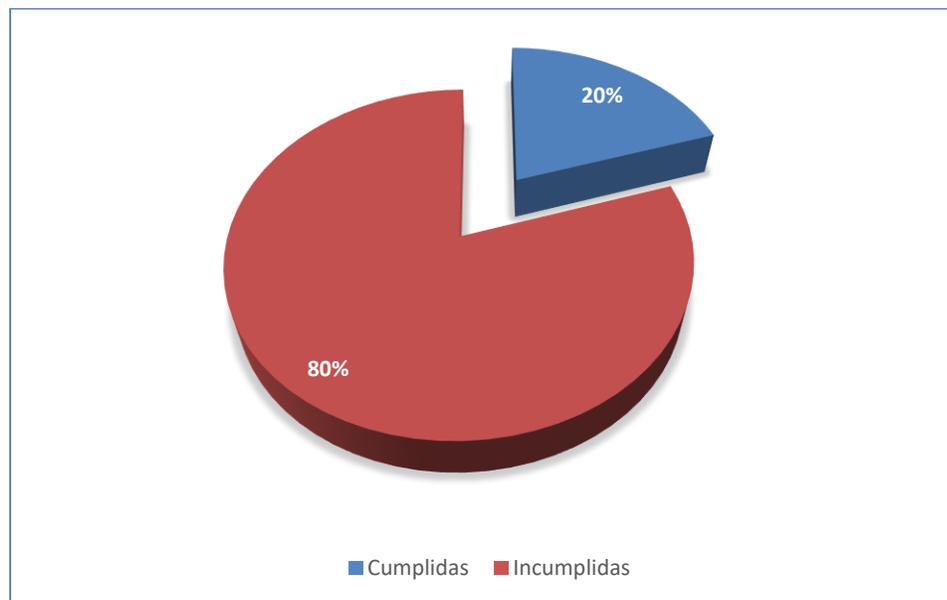


2.1.3. Sobre la implementación de las recomendaciones emitidas por la Unidad de Auditoría Interna en el último estudio realizado.

El resultado general del estado de las recomendaciones emitidas por la Unidad de Auditoría Interna durante en el último estudio realizado a los procesos de la Proveduría Municipal, es el que se visualiza en el siguiente gráfico.

Grafico Nro.1

Estado de la implementación de las recomendaciones emitidas por la Unidad de Auditoría Interna a la Proveduría Municipal



Fuente: Oficio MLC-PROV-OF-0022-2021

Como se observa en el gráfico nro.1, de las recomendaciones producto del último estudio de la Unidad de Auditoría Interna, el 80% no se cumplieron. De manera que, el mejoramiento en los procesos realizados en el departamento de Proveduría Municipal, que se pudieron haber mejorado y fortalecido con la implementación de esas recomendaciones, así como, del fortalecimiento del Sistema de Control Interno Institucional y la gestión integral del mismo municipio, no se logró.



2.2. Almacenamiento, uso y protección de los bienes adquiridos.

La Bodega Municipal donde se almacenan y custodian los bienes adquiridos por la Municipalidad de La Cruz, mantiene un inventario cuyo valor asciende aproximadamente a unos ¢10,305,013.32, al 17 de marzo de 2021. La infraestructura refleja problemas en la estructura física y de seguridad, en cuanto a condiciones de deterioro e insalubres, donde predomina el polvo, alta concentración de calor, poca ventilación y la falta de espacios físicos apropiados para la ubicación y clasificación de los bienes.

Tampoco en la bodega se disponen de estantes apropiados para almacenar y clasificar artículos como son, suministros de aseo y limpieza, artículos de oficina, llantas, repuestos y herramientas, de forma que permita su identificación y cómodo acceso.

Las siguientes fotografías evidencian las deficiencias en que opera la bodega municipal:

Fotografía Nro.1



Almacenamiento inadecuado de líquidos.

Fotografía Nro.2



Almacenamiento inadecuado de líquidos y orinales.



Fotografía Nro.3



Almacenamiento inadecuado de cajas y otros.

Fotografía Nro.4



Almacenamiento inadecuado de cajas.

Fotografía Nro.5



Techo en mal estado.

Fotografía Nro.6



Techo en mal estado.



Fotografía Nro.7



Almacenamiento de llantas inadecuado.

Fotografía Nro.8



Almacenamiento de llantas inadecuado.

Aunado a ello, se ubican en la bodega una serie de artículos sin uso que superan las cantidades de uso mensual, por ejemplo: galones de cloro, galones de desinfectante, galones de jabón líquido, bolsas para basura.

Además, no se cuenta con un inventario actualizado de los bienes almacenados en la Bodega Municipal, ya que, no se realizan recuentos periódicos para determinar diferencias posibles y así realizar los ajustes requeridos.

Al respecto, en el artículo N.º 15 de la Ley General de Control Interno establece que, se debe de documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos, la protección y conservación de todos los activos institucionales, el diseño y uso de documentos y registros que coadyuven en la anotación adecuada de las transacciones y los hechos significativos que se realicen en la institución, la conciliación periódica de registros, para verificar su exactitud y determinar y enmendar errores u omisiones que puedan haberse cometido.

Sumado a lo anterior, la norma 4.3.3 de las Normas de Control Interno para el Sector Público, señala que se debe de disponer y vigilar la aplicación de las regulaciones y los dispositivos de seguridad que se estimen pertinentes según la naturaleza de los activos y la relevancia de los riesgos asociados, para garantizar su rendimiento óptimo y su protección contra pérdida, deterioro o uso irregular.

De igual manera, el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa en su artículo N.º 227, hace referencia a las Proveedurías Institucionales como las competentes para conducir



los procedimientos de contratación administrativa que interesen a la respectiva institución, así como para realizar los procesos de almacenamiento y distribución o tráfico de bienes y llevar un inventario permanente de todos sus bienes en los casos en que proceda.

Los problemas de infraestructura, almacenamiento y protección de los bienes, obedecen a las siguientes razones:

- a) La falta de un Manual de procedimientos de la Bodega Municipal, que establezca como mantener un inventario actualizado, almacenar los bienes de manera ordenada y velar por la protección de los bienes.
- b) La falta de directrices para que la adquisición, distribución y uso de bienes responda a un proceso planificado que garantice el óptimo uso de los recursos que se invierten, de manera tal que las unidades usuarias ejecuten las acciones pertinentes para no mantener en inventario cantidades excesivas de bienes y efectúen el retiro oportuno de los bienes adquiridos y almacenados en la Bodega Municipal.
- c) No se disponen de normas de seguridad para la conservación y control de los bienes almacenados.
- d) Ausencia de políticas para el manejo de bienes no utilizados, vencidos y dañados.
- e) La falta de rigurosidad para que no se despachen de la bodega municipal artículos sin contar con el requerimiento formal de la Unidad que requiere el bien.

En consecuencia, las debilidades determinadas en el almacenamiento de esos bienes, propician:

- a) La obsolescencia y deterioro de los materiales y suministros almacenados en los distintos recintos dispuestos por esa municipalidad para esos fines.
- b) La eventual pérdida, desperdicios, hurtos o manejos irregulares de los bienes almacenados, con el consecuente perjuicio económico para la institución.
- c) El incremento en los costos de operación de la institución.
- d) La eventual ocurrencia de siniestros, con las consecuencias derivadas de eventos de esta naturaleza, como pérdidas materiales e incluso poner en peligro la salud o la vida de seres humanos.
- e) Dificultad para la toma de decisiones ante la falta de inventarios actualizados



2.3. Sobre los controles internos en la Bodega Municipal.

La Bodega Municipal carece de controles internos adecuados y razonables para los registros y movimientos de las actividades de recepción, entrada, custodia y salida.

Esta carencia de registros expone al riesgo de extravío, sustracción, pérdida o uso indebido, sin que sea detectado oportunamente por los funcionarios municipales responsables de esas actividades.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público señalan que el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben emprender las medidas pertinentes para contar con un sistema de control interno que coadyuve en la protección y conservación del patrimonio público contra pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal, debiendo diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente la protección, custodia, inventario, correcto uso y control de los activos pertenecientes a la institución, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de tales activos y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestos.

La situación expuesta, debilita el Sistema de Control Interno, ya que, puesto que los activos municipales no se están protegiendo del riesgo de que no se utilicen en el fin para el cual fueron adquiridos, se pierdan o sustraigan y con el agravante de que esa fragilidad o ausencia de controles entorpece cualquier acción que pretenda establecer responsabilidades, lo cual debe ser corregido de forma imperiosa por la Administración Municipal.

Evaluar las contrataciones que se realizaron excluidas de los procedimientos ordinarios de contratación para verificar si las mismas cumplieron con la normativa pertinente.

2.4. Sobre las compras realizadas por medio del Fondo de Caja Chica.

En la Municipalidad de La Cruz, se cuenta con un Reglamento para el Funcionamiento de Fondos de Caja Chica. En este reglamento se definen los siguientes términos en el artículo nro.1:

“c. Caso fortuito: Se entiende por caso fortuito aquella acción del ser humano que no puede preverse, ni puede resistirse.

d. Fuerza mayor: Es aquel evento de la naturaleza, que pudiendo preverse no puede resistirse.



(...)

i. Gastos menores o Compras menores: Es la adquisición de bienes y servicios de menor cuantía, que no superen los límites preestablecidos para los valores de caja chica y cuya necesidad sea urgente y requiere atención inmediata. Además, entre los denominados Gastos Menores se consideran los gastos por viáticos y transportes.”

Sin embargo, se logró observar que se han cancelado por medio del Fondo de Caja Chica artículos o necesidades que por su naturaleza carecen de las características de caso fortuito o fuerza mayor, definidas en el reglamento de marras, entre los cuales están: batería para vehículo, gasolina, filtro para aceite, agendas, rotulación de vehículos, instalación de bushines y refrigerios.

En el oficio DCA-2255, del 06 de setiembre del 2016, emitido por la Contraloría General de la República, indicó lo siguiente:

“Así las cosas, tras la valoración expuesta, se tienen una serie de supuestos de necesario acatamiento administrativo a efectos de implementar válidamente una compra bajo la figura de caja chica, los cuales se pueden resumir de la siguiente manera:

1) Se trata de compras para gastos menores, en el entendido que no deben superar el monto previamente establecido por la misma Administración para compras de Caja Chica –monto que eventualmente podría coincidir, en determinado parámetro, con la suma fijada para las compras de escasa cuantía referidas en el artículo 132 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa-; pero que definitivamente no se trata de las mismas.

2) Se refieren a compras excepcionales, en cuanto se originan de situaciones extraordinarias que no puedan ser previstas en el común análisis de la planificación institucional.

3) Este tipo de contratación debe caracterizarse por la rapidez de la gestión, en el entendido que debe darse sin dilación a efectos de garantizar la correcta gestión administrativa y con ello la satisfacción del interés público involucrado.

4) Las compras implementadas bajo la figura de caja chica, se encuentran, generalmente amparadas a partidas presupuestarias claramente establecidas, motivo por el cual, se encuentran necesariamente sujetas a las mismas.

De conformidad con lo señalado, es importante rescatar que la figura de la caja chica no constituye un procedimiento de contratación al cual pueda recurrir



constantemente la Administración a efectos de atender necesidades ordinarias, en tanto podría incurrirse también en fragmentación ilícita, sino que se trata de un instrumento jurídico-presupuestario que bien utilizado, bajo una sana administración de los fondos públicos, permite atender oportunamente la adquisición de bienes y servicios originados en necesidades puntuales de la Administración. / En atención a lo expuesto, debemos señalar que el uso de la Caja Chica, por parte de la Administración, no debe atentar contra una adecuada planificación de la hacienda pública, en el sentido de soslayar la naturaleza de su propuesta; sino que por el contrario debe atender a un sano principio de eficiencia relacionado directamente con una correcta planificación de las compras públicas. / Así las cosas, toda compra administrativa que sea implementada con ocasión de la figura de Caja Chica, debe atender, al menos, la totalidad de los supuestos que han sido referidos con anterioridad, (...)"

En esa misma línea de idea, en Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, Nro. 33411, establece lo siguiente:

“Artículo 141.-Contrataciones con Fondos Caja Chica. Las compras para gastos menores e indispensables, cuya ejecución es de carácter excepcional que se efectúen con cargo a los fondos de caja chica, se regirán por las disposiciones reglamentarias que al efecto se emitan, las cuales fijaran los supuestos para su utilización, montos máximos, mecanismos de control y funcionarios responsables de su manejo. La Tesorería Nacional establecerá los lineamientos para el funcionamiento de las cajas chicas de conformidad con los alcances de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.”

Por otro lado, en el oficio DFOE-DL-0666, del 08 de agosto del 2017, emitido por la Contraloría General de la República, indicó lo siguiente

“1) La erogación de fondos públicos para cubrir necesidades de alimentación o refrigerios de funcionarios es restrictiva, por la inexistencia de una norma general habilitante de este tipo de desembolsos, y en virtud de que los funcionarios públicos retribuidos por dieta o salario, han de proveerse de alimentos durante el cumplimiento de sus labores.

2) El Órgano Contralor, ha avalado que en casos excepcionales, se puede ofrecer un servicio mínimo de alimentación, basándose en criterios de restricción presupuestaria, austeridad, racionalidad, necesidad, pertinencia y conveniencia.

3) La Administración, al impartir capacitaciones -de requerirlo y teniendo la posibilidad económica y presupuestaria-, puede financiar la compra de alimentos y bebidas, y aceptar que los funcionarios participantes los consuman, salvo disposición u orden en contrario de las autoridades de cada entidad. Si el evento



incluye el consumo de alimentos (desayuno, almuerzo o cena), no se le deben reconocer viáticos por esos conceptos.

4) La Administración puede incurrir en gastos de alimentación, cuando se trata de reuniones o actividades ocasionales, excepcionales y justificadas- que no sean gastos superfluos y aunque no sean destinadas exclusivamente para funcionarios públicos-, pero deberá contar con las debidas regulaciones y controles, y sentar posibles responsabilidades, de ser el caso.

5) La Administración es la que tiene la competencia y la potestad de reglamentar el otorgar alimentación o refrigerios, pues se trata de una práctica excepcional que debe estar debidamente justificada, y al regularse debe obedecer a criterios de restricción presupuestaria, austeridad, racionalidad, necesidad, pertinencia y conveniencia.”

Lo anterior evidencia la necesidad de que se brinde un control más estricto sobre las adquisiciones que se realizan por medio del Fondo de Caja Chica, puesto que ello contribuirá a una mejor administración, uso y control de los recursos públicos.

Evaluar las contrataciones que se realizaron por procedimientos ordinarios para verificar si las mismas cumplieron con la normativa pertinente.

2.5. Sobre los aspectos generales de las Contrataciones Directas: prescindencia de los procedimientos ordinarios, multas y visto bueno en facturas de pago.

- a) En la evaluación realizada, se identificó la ausencia de los supuestos de prescindencia de los procedimientos ordinarios, si bien se cuenta con expediente físico encabezado por la decisión inicial y en el cual se han incorporado constancia de todas las actuaciones que se realicen, no se identifica el apartado o criterio señalado.

Al respecto, el artículo Nro.135 del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa, establece lo siguiente:

“Artículo 135.-Decisión de contratar directamente. La determinación de los supuestos de prescindencia de los procedimientos ordinarios, es responsabilidad exclusiva del Jeraarca de la Institución o del funcionario subordinado competente, el cual en la decisión inicial deberá hacer referencia a los estudios legales y técnicos en los que se acredita que, en el caso concreto, se está ante un supuesto de prescindencia de los procedimientos ordinarios. (...)”



Lo anterior, probablemente se ha venido presentando debido a la falta del Manual de Procedimientos Administrativos y a la falta de actualización de los reglamentos atinentes a los procesos de contratación municipal, mediante los cuales, se establezcan los componentes mínimos de las decisiones iniciales de los diferentes procesos. Esto a su vez, genera en grado de probabilidad, un riesgo legal asociado a la falta de complitud en la motivación de las decisiones iniciales de procedimientos de contratación administrativa y su necesidad de hacer, al menos una referencia a los elementos fácticos, con los que se acredite que se está ante un supuesto de prescindencia de los procedimientos ordinarios.

- b) Otra debilidad encontrada, es la ausencia de multas por defectos complementarios en la ejecución del objeto contractual, únicamente se realiza una concentración de la cláusula penal en el proceso de sanción por la demora en la entrega del objeto adjudicado.

El artículo Nro. 47 del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa, establece lo siguiente:

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

La ausencia de análisis e identificación de riesgos por incumplimiento contractual sumado a la falta de procedimientos internos que amplíen el concepto de defectos en la ejecución de contratos y que además regulen formas complementarias del incumplimiento contractual, son posibles causantes de la debilidad indicada en este inciso, la cual, podría ocasionar pérdidas económicas al municipio, por defectos en la ejecución o incumplimientos contractuales asociados a factores ajenos al plazo de ejecución.

- c) También, se identificó la ausencia de visto bueno –emitido por la unidad solicitante- en algunas facturas presentadas por el proveedor para efectos de pagos parciales o finales de la contratación. Requisito previo de pago exigido en los carteles de contratación y debidamente respaldado por la normativa interna.

La regulación asociada el artículo Nro. 23 del Reglamento de Adquisiciones Bienes y Servicios de la Municipalidad de La Cruz Guanacaste, dispone:

“Artículo 23.- La unidad solicitante, en los casos de la contratación de obras o servicios y en aquellos otros que determine la Proveeduría, deberá poner un visto



bueno a las facturas que presente el proveedor para efectos de pagos parciales o finales de la contratación. El Departamento de Tesorería Municipal entregará el cheque respectivo.”

Esta tercera situación, se asocia al igual que las anteriores a la carencia del Manual de Procedimientos Administrativos y además a la carencia de protocolos y/o actividades para verificar el cumplimiento de requisitos previos al pago de las facturas, que ejecute la Proveeduría Municipal.

Lo anterior, podría ocasionar que se realicen pagos parciales o finales sin el cumplimiento de la totalidad de requisitos exigidos por el pliego cartelario o sin que exista pleno conocimiento de causa, por parte de la unidad ejecutora.

2.6. Sobre los aspectos generales de las Licitaciones Abreviadas: multas y procesos de adjudicación.

- a) Se identificó la ausencia de multas por defectos complementarios en la ejecución del objeto contractual. Únicamente, se observó la cláusula penal existente en la sanción por la demora en la entrega del objeto adjudicado.

Como criterio el artículo Nro. 47 del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa, establece lo siguiente:

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

Una vez más, la ausencia del Manual Procedimientos Administrativos, mediante los cuales, se amplíen la definición de defectos en la ejecución contractual que regulen formas complementarias del incumplimiento, se asocia a la debilidad tratada, la cual, podría ocasionar pérdidas económicas por defectos en la ejecución o incumplimientos contractuales relacionados con factores ajenos al plazo de ejecución.

- b). En el plano de las adjudicaciones cartelarias y las ofertas adjudicadas se identifica el incumplimiento de los plazos para adjudicar los objetos contractuales.



El criterio aplicable en materia de Licitaciones Abreviadas dicta lo siguiente:

“Artículo 45.-Estructura mínima. (...)

(...)

El acto de adjudicación deberá dictarse dentro del plazo establecido en el cartel, el cual no podrá ser superior al doble del fijado para recibir ofertas. Este plazo podrá prorrogarse por un período igual y por una sola vez, siempre y cuando se acrediten razones de interés público para esa decisión. Vencido dicho plazo sin que se haya dictado el acto de adjudicación, los oferentes tendrán derecho a dejar sin efecto su propuesta y a que se les devuelva la garantía de participación, sin que les resulte aplicable sanción alguna. Asimismo, los funcionarios responsables de que el acto de adjudicación no se haya dictado oportunamente, estarán sujetos a las sanciones previstas en los artículos 96 y 96 bis de esta Ley, por incumplimiento general de plazos legales.

(...)”

Por su parte el Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa en su artículo Nro. 87 regula:

“Artículo 87.-Plazo para dictar el acto final. El acto final se dictará dentro del plazo máximo fijado en el cartel, el cual no podrá ser superior al doble del plazo que se otorgó para la presentación de ofertas, incluyendo en ese cálculo todas las prórrogas que se hubiesen dado. Ese plazo podrá prorrogarse por un período igual y por una sola vez, siempre y cuando se acrediten razones de interés público para tomar esa decisión. De dictarse el acto fuera de ese plazo se deberán iniciar los procedimientos disciplinarios que correspondan.”

La falta planificación y seguimiento de los tiempos y procesos posteriores a la apertura de ofertas, así como, de procedimientos debidamente establecidos, están asociados principalmente al incumplimiento de los plazos para adjudicar los objetos contractuales.

Como posible efecto de esa ausencia, existe la posibilidad de acciones administrativas o legales interpuestas por los adjudicatarios, así mismo, se puede dar el cambio de condiciones fácticas asociadas las necesidades cubiertas por la decisión inicial, dados los plazos extendidos entre el periodo de identificación y planificación de la necesidad versus el plazo de materialización de las soluciones adjudicadas.



2.7. Sobre los aspectos generales de las autorizaciones internas en las formalizaciones contractuales de la Municipalidad de La Cruz.

Mediante los oficios MLC-DAI-OF-118-2020 y el oficio MLC-DAI-OF-119-2020, la Unidad de Auditoria Interna advirtió sobre aspectos de legalidad respecto al contrato y refrendo o autorización interna. Posterior a las advertencias, la Administración Municipal ha realizado ajustes significativos para cumplir con el bloque de legalidad aplicable.

Sin embargo, en la evaluación de procesos de contratación realizados antes de la emisión de los oficios supracitados, pero dentro del período de alcance de este estudio se observaron las siguientes debilidades:

1. No se pudo verificar que el profesional en derecho que realiza el refrendo sea diferente al profesional que participa en el proceso de contratación emitiendo criterio legal o confeccionando y autenticando el contrato, por ausencia de datos de identificación en el contrato.
2. En el documento de refrendo no se logró evidenciar que en el proceso se realicen verificaciones esenciales, a saber:
 - a. Verificación de la existencia de los estudios técnicos, legales, financieros, económicos y administrativos, así como cualquier otro que sustente y se requiera para la selección del objeto contractual y los demás términos del cartel, dentro del expediente administrativo.
 - b. Verificación de constancia o documento idóneo de que el contratista se encuentra al día en sus obligaciones con la Caja Costarricense del Seguro Social, vigente al momento de solicitud del trámite de refrendo.
 - c. Verificación de certificación registral o notarial que acredite la representación legal de la contratista para la fecha de firma del contrato y cuando corresponda.
 - d. Verificación sobre la existencia de declaración jurada en la que se exprese por parte del contratista que no se encuentra afectado por el régimen de prohibiciones previsto en la Ley de Contratación Administrativa y que se encuentra al día en el pago de impuestos nacionales.
 - e. Verificación de que los derechos, obligaciones y demás condiciones incluidas en el contrato, se ajusten a los términos del cartel y sus modificaciones, a la oferta adjudicada y sus aclaraciones, así como a los



términos del acto de adjudicación y de los estudios técnicos que lo sustentan, en el entendido de que el análisis de refrendo no implica en absoluto una validación de los estudios técnicos en cuestión, la cual es de entera responsabilidad de los funcionarios o consultores de la Administración que los suscriben.

3. Además, hay ausencia de referencia entre el expediente de la contratación, la garantía de cumplimiento y cualquier otra garantía requerida por el cartel del concurso, que se deba hacer valer en la etapa de ejecución contractual, así como, el pago de las especies fiscales que correspondan, según el ordenamiento jurídico.

Sobre la materia de aprobaciones internas de formalizaciones contractuales la Ley Sobre el Refrendo de las Contrataciones Administrativas dispone:

“ARTÍCULO 5- Sobre el control interno de las labores del refrendo.

Cada Administración deberá incorporar a su sistema de control interno las medidas necesarias para garantizar, cuando le corresponda, el ejercicio del refrendo de sus contratos con observancia de los principios de eficiencia y sana administración de los recursos públicos.

Estos modelos de control interno estarán sujetos a la fiscalización de la Contraloría General. La Administración deberá valorar en su estrategia de refrendo la capacidad de las instancias o unidades especializadas en esa actividad.”

Por su parte el numeral 17 de la Ley Sobre Refrendo a las Contrataciones Administrativas señala:

“Artículo 17.-Refrendo interno.

De conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, estará sujeta al refrendo interna de la Administración, la actividad contractual excluida del refrendo, pero únicamente en los siguientes casos:

- 1) Todo contrato administrativo derivado de la aplicación del procedimiento de licitación pública no sujeto a refrendo.
- 2) Todo contrato administrativo derivado de la aplicación del procedimiento de licitación abreviada, en el tanto el precio contractual alcance el límite inferior vigente para la aplicación de la licitación abreviada establecido en el artículo 27 de



la Ley de Contratación Administrativa, según el estrato que corresponda a la Administración contratante.

3) Todo contrato administrativo derivado de procedimientos de contratación directa autorizados por la Contraloría General de la República con fundamento en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, en el tanto así se disponga en el oficio de autorización respectivo.

4) Todo contrato administrativo derivado de la aplicación de las excepciones de oferente único, establecida en el inciso d) del artículo 2 de la Ley de Contratación Administrativa, y de objetos que requieran seguridades calificadas, dispuesta en el inciso h) del artículo 131 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, en tanto el precio contractual alcance el límite inferior vigente para la aplicación de licitación abreviada establecido en el artículo 27 de la Ley de Contratación Administrativa, según el estrato que corresponda a la Administración contratante.

5) Todo contrato administrativo de entes, empresas u órganos públicos cuya actividad contractual esté regida por principios de contratación y no por los procedimientos de selección del contratista previstos en la Ley de Contratación Administrativa y en su Reglamento, en el tanto no estén sujetos al refrendo y el precio contractual alcance el límite inferior vigente para la aplicación de la licitación abreviada establecido en el artículo 27 de la Ley de Contratación Administrativa, según el estrato que correspondería a la Administración licitante.

Para efectos de la aplicación de este artículo, la estimación del precio del contrato considerará únicamente el plazo original del contrato y no sus eventuales prórrogas.

(Así reformado por el artículo 1° de la resolución R-DC-114-2016 2016 del 16 de diciembre de 2016)”

Aplicando en Reglamento de la Ley Sobre Refrendo a las Contrataciones Administrativas, se especifica el criterio sobre los alcances del acto de autorización interna:

“Artículo 8.-Alcance del análisis de los contratos.

El análisis que realiza la Contraloría General de la República para determinar la procedencia del refrendo de un contrato administrativa es de legalidad y no de oportunidad o conveniencia. Asimismo, dicho análisis no implica una revisión integral del expediente de la contratación, sino que se circunscribirá a la verificación de los siguientes aspectos:



- 1) Que exista contenido presupuestario suficiente y disponible para cubrir el precio contractual, según lo dispone el artículo 8 de la Ley de Contratación Administrativa.
- 2) Que para la selección del contratista se haya seguido el procedimiento ordinario de concurso o la excepción de contratación directa que corresponda según el ordenamiento jurídico vigente. Debe entenderse que el análisis de legalidad que realiza la Contraloría General de la República para determinar la procedencia del refrendo, no implica la revisión de legalidad del proceso de evaluación y selección del contratista, salvo en lo expresamente dispuesto en este artículo, pues para tales efectos las partes legitimadas cuentan con las vías recursivas ordinarias.
- 3) Que estén incorporados en el expediente administrativo de la contratación, los estudios técnicos, legales, financieros, económicos y administrativos, así como cualquier otro que sustente y se requiera para la selección del objeto contractual y los demás términos del cartel, cuando así lo requiera el ordenamiento jurídico. Es entendido que la solución técnica adoptada por la Administración es de su entera discrecionalidad y responsabilidad, por lo que la Contraloría General de la República se limitará a verificar la existencia de los estudios requeridos por el ordenamiento jurídico o de las razones que justifican su ausencia.
- 4) Que las partes tengan la capacidad jurídica para acordar y suscribir las obligaciones contenidas en el contrato, para tales efectos el análisis de refrendo verificará la existencia de la siguiente información:
 - i. Certificación o constancia de que el contratista se encuentra al día en sus obligaciones con la Caja Costarricense del Seguro Social, vigente al momento de solicitud del trámite de refrendo.
 - ii. Certificación registral o notarial que acredite la representación legal de la contratista para la fecha de firma del contrato y cuando corresponda, para su respectiva adenda.
 - iii. Declaración jurada en la que se exprese por parte del contratista que no se encuentra afectado por el régimen de prohibiciones previsto en la Ley de Contratación Administrativa y que se encuentra al día en el pago de impuestos nacionales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 65 del Reglamento a dicha Ley.
- 5) Que consten en el expediente de la contratación, la garantía de cumplimiento y cualquier otra garantía requerida por el cartel del concurso, que se deba hacer valer en la etapa de ejecución contractual, así como el pago de las especies fiscales que correspondan, según el ordenamiento jurídico.



6) Que los derechos, obligaciones y demás condiciones incluidas en el contrato, se ajusten a los términos del cartel y sus modificaciones, a la oferta adjudicada y sus aclaraciones, así como a los términos del acto de adjudicación y de los estudios técnicos que lo sustentan, en el entendido de que el análisis de refrendo no implica en absoluto una validación de los estudios técnicos en cuestión, la cual es de entera responsabilidad de los funcionarios o consultores de la Administración que los suscriben. Cuando en el contrato se incluyan términos que difieran de los estipulados en los documentos señalados anteriormente, en la nota de remisión a la que se refiere el artículo 12 de este Reglamento, se deberá señalar el sustento técnico, financiero y jurídico del cambio, según corresponda.

7) Que los derechos, obligaciones y demás condiciones incluidas en el contrato, resulten sustancialmente conformes con la Ley de Contratación Administrativa, el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, y la normativa especial que regule la materia objeto del contrato administrativa según corresponda. Para este propósito, la Administración identificará en la nota de remisión a la que se refiere el artículo 12 de este Reglamento, el marco jurídico especial aplicable a la relación contractual sometida al trámite de refrendo, con indicación de la norma y el articulado específico aplicable al caso concreto.

En el caso de los contratos administrativos de entes, empresas y órganos públicos cuya actividad contractual esté regida por principios de contratación y no por los procedimientos ordinarios de selección del contratista regulados en la Ley de Contratación Administrativa y en su Reglamento, el análisis de refrendo verificará el cumplimiento de la legislación y normativa especiales que regulan su actividad contractual, para lo cual debe cumplirse con lo indicado en este inciso en cuanto a precisar la normativa específica aplicable.

8) Que el precio del contrato se ajuste a los términos del avalúo administrativo, en los casos que así corresponda, y según los términos dispuestos en el ordenamiento jurídico.

(Así reformado por el artículo 1° de la resolución R-DC-114-2016 2016 del 16 de diciembre de 2016)”

Sobre el trámite de Refrendo interno el Reglamento de la Ley Sobre Refrendo a las Contrataciones Administrativas, especifica:

“Artículo 18.-Refrendo interno. Trámite.

El refrendo interno indicado en el artículo anterior, estará a cargo de la asesoría jurídica institucional o aquella otra con especialidad jurídica designada por el jerarca, que en ningún caso podrá ser la Auditoría Interna. Cada institución estará



en la obligación de emitir las disposiciones internas que correspondan para regular este proceso, sin embargo, como aspectos mínimos deberá atenderse lo siguiente:

- 1) Sin perjuicio de lo que será indicado en el punto cuarto de este artículo, requerirán formalizarse en documento contractual para efectos de refrendo interno, únicamente aquellas contrataciones cuyo objeto corresponda a obra pública, servicios y arrendamiento, o bien cuando así se considere de acuerdo al objeto para un mejor entendimiento de los deberes y obligaciones de las partes, en el entendido que para las demás contrataciones, el refrendo interno podrá brindarse sobre la orden de pedido o documento similar, siempre y cuando conste claramente la identificación del contratista, objeto, precio y plazo de entrega.
- 2) El plazo con que contará la Asesoría Jurídica o unidad interna designada para emitir el acto de refrendo interno será de quince días hábiles en el caso de licitaciones públicas y diez días en los demás casos, ello sin perjuicio de las prevenciones que sea necesario realizar durante el trámite, que suspenden el cómputo del plazo hasta su debida atención.
- 3) Para efectos de la verificación de requisitos, la Unidad encargada del refrendo interno se limitará a los establecidos en el artículo 8 del presente Reglamento, en el entendido que los demás aspectos no verificados, corren bajo responsabilidad exclusiva de la oficina, órgano o dependencia de la Administración encargada de la tramitación del procedimiento y de fiscalización del contrato en fase de ejecución. Para estos casos la dependencia encargada de otorgar el refrendo interno, en el respectivo oficio de aprobación, establecerá la verificación de cada uno de esos requisitos.
- 4) Cuando se trate de contrataciones tramitadas mediante sistemas de compras electrónicos, el refrendo interno podrá otorgarse directamente en dichos sistemas, siempre y cuando se tenga habilitada dicha función por la oficina competente y exista operatividad en los sistemas, y se verifique al menos lo siguiente en el espacio destinado para ese efecto: identidad de las partes, objeto y monto de la contratación, estudios técnicos, plazo, aptitud legal para suscribir digitalmente el documento, garantías y especies fiscales cuando corresponda.

En estos casos, el funcionario encargado del estudio del refrendo interno, verificará cada uno de los aspectos referidos en el artículo 8 del presente Reglamento, y en caso de brindarse la respectiva aprobación, en el apartado destinado para ese fin, firmará digitalmente en la casilla de aprobación, con lo cual se entenderá aprobado el contrato. Igualmente podrá la Administración definir otros puntos de control mediante herramientas en las que verifique cada uno de los puntos indicados en dicho artículo.



En el caso de refrendo interno por medio de sistemas electrónicos, el plazo de aprobación será de quince días hábiles, y aplican igualmente, las reglas establecidas en el artículo 13 del presente Reglamento, en cuanto a suspensiones.

(Así reformado por el artículo 2° de la resolución R-DC-114-2016 2016 del 16 de diciembre de 2016)”

La falta de reglamentación interna especializada en la materia de refrendos internos, es la principal causa de las debilidades expuestas en este apartado, lo que, debilita el Sistema de Control Interno.

2.8. Sobre los contratos con efectos registrales y los refrendos asociados a la adquisición de bienes muebles inscribibles.

De manera específica, en los casos de vehículos, maquinarias y en general bienes muebles inscribibles, adquiridos por medio del procedimiento de Licitación Abreviada, se identificó la ausencia de la solicitud de confección de refrendos y/o verificación de contratos con efectos registrales por parte de la Proveduría Municipal.

En los expedientes examinados no se identificó evidencia alguna sobre escrituras y/o procesos registrales de inscripción y por consiguiente tampoco se ubica la evidencia de refrendos a los documentos señalados.

Sobre ello, citamos como ejemplos los siguientes procesos: 2019LA-000017-01 (Adquisición de una Traileta de 22 metros cúbicos), 2020LA-000012-01 (Adquisición de tres vehículos, totalmente nuevos, modelos 2021), 2020LA-000010-01 (Adquisición de una vagoneta totalmente nueva), 2020LA-000011-01 (Adquisición de un camión recolector de residuos sólidos de 8.4 m³ con capacidad de compactación de 4.5 toneladas o superior, totalmente nuevo, modelo 2020 o superior) y 2020LA-00009-01 (Adquisición de un cargador retroexcavadora -Back Hoe- totalmente nuevo año 2020 o superior).

Sobre esta temática el artículo 17 del Reglamento sobre Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública, señala:

“Artículo 17.- Artículo 17.-Refrendo interno. De conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, estará sujeta al refrendo interna de la Administración, la actividad contractual excluida del refrendo, pero únicamente en los siguientes casos:



(...)

2) Todo contrato administrativo derivado de la aplicación del procedimiento de licitación abreviada, en el tanto el precio contractual alcance el límite inferior vigente para la aplicación de la licitación abreviada establecido en el artículo 27 de la Ley de Contratación Administrativa, según el estrato que corresponda a la Administración contratante.

(...)"

Complementariamente el artículo 198 del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa dispone:

“Artículo 198.-Formalización contractual. La relación contractual válida y perfeccionada se formalizará cuando sea necesario para el correcto entendimiento de los alcances de los derechos y las obligaciones contraídas por las partes.

(...)

Sólo requerirá formalización en escritura pública las contrataciones administrativas que por su naturaleza requieran de dicho documento y deban inscribirse en el Registro Nacional, así como las que por ley tengan que sujetarse a ese requisito.

(...)"

Lo tratado en este apartado, se puede asociar a la carencia de normativa interna municipal en el tema de autorizaciones internas de contratos con efectos registrales, así como, de procedimientos o directrices administrativas que delimiten las acciones de control por parte de la Proveeduría Municipal.

Es por ello, que se genera el riesgo de que se materialicen posibles vicios en el perfeccionamiento contractual de las Licitaciones Abreviadas, además, del debilitamiento al Sistema de Control Interno.

2.9. Sobre el uso de las órdenes de compra en sustitución de la formalización contractual y los procesos paralelos de autorización o refrendo interno.

En relación a los procesos de contratación administrativa vinculados al artículo 17 del Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones Administrativas, y en el tanto se sustituya la formalización contractual por la emisión de la orden de compra; se



identifica la ausencia de integración del plazo de entrega dentro la orden de compra, así como, la ausencia de refrendo o aprobaciones interna aplicadas sobre la misma orden de compra.

Sobre la temática en discusión, la normativa aplicable de la Ley de Contratación administrativa, propiamente el artículo 32 cita:

“Artículo 32.- Validez, perfeccionamiento y formalización.

Será válido el contrato administrativo sustancialmente conforme al ordenamiento jurídico.

El acto firme de adjudicación y la constitución de la garantía de cumplimiento, cuando sea exigida perfeccionarán la relación contractual entre la Administración y el contratista.

Sólo se formalizarán, en escritura pública, las contrataciones administrativas inscribibles en el Registro Nacional y las que por ley tengan este requisito.

Los demás contratos administrativos se formalizarán en simple documento; a no ser que ello no sea imprescindible para el correcto entendimiento de los alcances de los derechos y las obligaciones contraídos por las partes, según se determinará reglamentariamente.

(Corregido los dos párrafos anteriores por Fe de Erratas y publicada en La Gaceta" N° 120 del 23 de junio de 1995)

La administración estará facultada para readjudicar el negocio, en forma inmediata, cuando el adjudicatario no otorgue la garantía de cumplimiento a plena satisfacción o no comparezca a la formalización del contrato. En tales casos, acreditadas dichas circunstancias en el expediente, el acto de adjudicación inicial se considerará insubsistente, y la administración procederá a la readjudicación, según el orden de calificación respectivo, en un plazo de veinte días hábiles, el cual podrá ser prorrogado hasta por diez días adicionales, siempre que en el expediente se acrediten las razones calificadas que así lo justifican.

(Así adicionado el párrafo anterior por el artículo 3° de la ley N° 8511 del 16 de mayo del 2006)

La Contraloría General de la República deberá resolver la solicitud de refrendo de los contratos, cuando este requisito proceda, dentro de un plazo



de veinticinco días hábiles, cuando se trate de licitación pública, y de veinte días hábiles, en los casos restantes.

(Así adicionado el párrafo anterior por el artículo 3° de la ley N° 8511 del 16 de mayo del 2006)

La Administración deberá girar la orden de inicio, dentro del plazo fijado en el cartel y, a falta de estipulación especial, lo hará dentro de los quince días hábiles contados a partir de la notificación del refrendo o de la aprobación interna, según corresponda, salvo resolución motivada en la cual se resuelva extender el plazo por razones calificadas, resolución que deberá emitirse dentro del plazo inicial previsto.

(Así adicionado el párrafo anterior por el artículo 3° de la ley N° 8511 del 16 de mayo del 2006)”

El Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa, en su artículo 198 señala:

“Artículo 198.-Formalización contractual. La relación contractual válida y perfeccionada se formalizará cuando sea necesario para el correcto entendimiento de los alcances de los derechos y las obligaciones contraídas por las partes.

(...)

Cuando no resulte necesario formalizar una contratación, el documento de ejecución presupuestaria denominado pedido, orden de compra u otro similar, en el tanto incluya la descripción del bien, nombre del contratista, plazo de entrega y monto del contrato, constituirá instrumento idóneo junto al expediente administrativo en que se sustenta, para que se ejerza la fiscalización del procedimiento, así como para continuar con los trámites de ejecución contractual y pago respectivo, todo bajo responsabilidad del funcionario que la emite.

(...)”

Complementariamente el artículo 18 del Reglamento sobre refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública, dispone:

“Artículo 18.-Refrendo interno. Trámite. El refrendo interno indicado en el artículo anterior, estará a cargo de la asesoría jurídica institucional o aquella otra con especialidad jurídica designada por el jerarca, que en ningún caso



podrá ser la Auditoría Interna. Cada institución estará en la obligación de emitir las disposiciones internas que correspondan para regular este proceso, sin embargo, como aspectos mínimos deberá atenderse lo siguiente:

(...)

1) Sin perjuicio de lo que será indicado en el punto cuarto de este artículo, requerirán formalizarse en documento contractual para efectos de refrendo interno, únicamente aquellas contrataciones cuyo objeto corresponda a obra pública, servicios y arrendamiento, o bien cuando así se considere de acuerdo al objeto para un mejor entendimiento de los deberes y obligaciones de las partes, en el entendido que para las demás contrataciones, el refrendo interno podrá brindarse sobre la orden de pedido o documento similar, siempre y cuando conste claramente la identificación del contratista, objeto, precio y plazo de entrega.

(...)"

Las principales causas de la debilidad señalada, consisten en la falta de normativa interna sobre refrendos o autorizaciones municipales, la falta de actividades de control por parte de la Proveduría Municipal y la falta de procesos de capacitación vinculados a las nuevas tendencias en temas de autorización interna en procedimientos de contratación.

El efecto vinculado a ello, en grado de probabilidad, es que se viole una etapa de validez y eficacia previa a la orden de inicio.

2.10. Sobre las cláusulas contractuales de cesión de derechos vinculados a contratación administrativa.

Se identificó en los contratos una cláusula que no se ajusta al bloque de legalidad. La misma señala expresamente lo siguiente:

“Los derechos y obligaciones de El contratista no podrán cederse sin la autorización previa y expresa de la Municipalidad, por medio de acto debidamente razonado.

Cuando la sesión corresponda a más de un cincuenta por ciento (50%) del objeto del contrato, se requerirá autorización previa de la Contraloría General de la República. En ningún caso la cesión procederá en contra de las prohibiciones establecidas en el artículo 22 de la Ley de Contratación Administrativa.



Todo de conformidad con lo establecido en el artículo 36 de la Ley de Contratación Administrativa.”

Sobre lo señalado el artículo 36 de la Ley de Contratación Administrativa dispone:

“Artículo 36. — Cesión de los derechos de pago. Los derechos de cobro frente a la Administración, podrán cederse en cualquier momento, sin que sea necesario el consentimiento de ésta, ni de la Contraloría General de la República. Sin embargo, deberá informarse a la entidad una vez que la cesión sea convenida, sin detrimento de los montos que por concepto de multas y cláusulas penales se deban resarcir con dicho pago, los cuales se deducirán automáticamente del monto. Antes de esa comunicación cualquier pago hecho a nombre del contratista surtirá efecto liberatorio.

La Administración, no podrá negarse a pagar al cesionario, pero si podrá oponer la excepción de falta de cumplimiento o cumplimiento defectuoso de lo pactado.

La cesión de pago aceptada por la Administración, no exonera al contratista de sus obligaciones y tampoco convierte al cesionario en parte contractual. El cesionario del crédito asume por completo el riesgo por el no pago de la obligación por parte de la Administración, originado en las excepciones antes dichas.

Carecen de efecto legal las leyendas incluidas en las facturas comerciales que supongan aceptación del objeto contractual o renuncia a reclamos posteriores derivados de la simple recepción del documento de cobro.”

En otro orden de ideas, sobre los contratos en ejecución o listos para su inicio, el artículo 217 del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa dispone:

“Artículo 217.-Cesión. Los derechos y obligaciones derivados de un contrato en ejecución o listo para iniciarse, podrán ser cedidos a un tercero, siempre que no se trate de una obligación personalísima.

En todo caso la cesión debe ser autorizada por la Administración mediante acto debidamente razonado, en el que al menos analizará:

- a) Causa de la cesión.
- b) El cumplimiento por parte del cesionario de las principales condiciones legales, técnicas y financieras solicitadas en el cartel.
- c) Que el cesionario no esté afectado por alguna causal de prohibición.
- d) Ventajas de la cesión de frente a resolver el contrato.



e) Eventuales incumplimientos del cedente hasta el momento y medidas administrativas adoptadas.

Si la cesión excede el cincuenta por ciento del objeto contractual, independientemente del avance en su ejecución, deberá ser autorizada por la Contraloría General de la República de la República, quien resolverá dentro del décimo día hábil una vez presentada la solicitud. La petición de la Administración deberá contener como mínimo la solicitud formulada por el cedente; aceptación del cesionario y cualquier documentación que resulte pertinente en relación con sus condiciones, cartel y resolución motivada de la Administración.

El cesionario queda subrogado en todos los derechos y obligaciones que corresponderían al cedente y este quedará libre de todas las obligaciones con la Administración. En el supuesto de que la cesión genere modificaciones contractuales éstas seguirán los procedimientos comunes establecidos al efecto.

(Corrida su numeración por el artículo 2° del decreto ejecutivo N° 40124 del 10 de octubre del 2016, que lo traspasó del antiguo 209 al 217)”

La debilidad identificada se asocia principalmente a la falta de actualización en la redacción forense de los instrumentos contractuales de esta Municipalidad y a las deficiencias señaladas en apartados anteriores del proceso de refrendo al no identificar la vicisitud expuesta.

Desde la perspectiva del riesgo legal, contar con una cláusula en los contratos contraria al bloque de legalidad o confusa –que no clarifique los alcances y diferencias entre cesiones de facturas en contratos concluidos y cesiones de facturas en contratos en ejecución- genera la posibilidad de violentar los derechos adquiridos por los adjudicatarios, además evidencia la falta de procedimientos internos, para delimitar la trazabilidad de las cesiones de derechos relacionados con objetos licitatorios; situación que enerva el riesgo legal de realizar pagos sin tener agotado el proceso de verificación de cumplimiento. Complementariamente, el criterio legal solicitado por parte de la Proveduría Municipal; para verificar el correspondiente pago de la cesión de derechos, si bien expone la verificación de los poderes que autorizan a las partes para suscribir el contrato de cesión, no se evidencia si se verificó el cumplimiento del objeto licitatorio de previo a la emisión del pago, aspecto que tampoco fue solicitado por medio de ampliación de criterio por parte de la Proveduría Municipal.



2.11. Sobre la ejecución de obras y las garantías de cumplimiento atinentes.

Se identificó la ausencia de garantía de cumplimiento en el cierre del proceso licitatorio, dentro de la contratación Directa Nro. 2020CD-000012-01. Adquisición de tres vehículos, totalmente nuevos, modelo 2021.

Mediante el oficio MLC-UAI-OF-135-2021 se realiza la solicitud correspondiente a la Tesorería Municipal, para verificar la existencia de la garantía de cumplimiento solicitada en el pliego cartelario.

Por medio del oficio MLC-TES-OF-012-2021 el departamento de Tesorería informa la ausencia de custodia alguna con fecha previa al 16 de junio del 2021, de documentación que respalde la garantía de cumplimiento asociada al caso en estudio.

También, se identificó la falta de ampliación en la garantía de cumplimiento dentro de la Licitación Abreviada Nro. 2020LA-000005-01. Mantenimiento y Mejoramiento del camino cantonal Los Andes, código C 5-10-004, del distrito La Garita, Cantón de La Cruz Guanacaste. Mediante oficio MLC-PROV-OF-0034-2021 el departamento de Proveeduría Municipal informa la inexistencia de documentos que respalden la ampliación de garantía de cumplimiento dentro del caso que nos ocupa.

A partir de lo anteriormente descrito el artículo 34 de la Ley de Contratación Administrativa señala:

“ARTICULO 34.-

Garantía de cumplimiento. La Administración exigirá una garantía de cumplimiento, entre un cinco por ciento (5%) y un diez por ciento (10%) del monto de la contratación. Este monto se definirá en el cartel o en el pliego de condiciones respectivo, de acuerdo con la complejidad del contrato, para asegurar el resarcimiento de cualquier daño eventual o perjuicio ocasionado por el adjudicatario. La garantía se ejecutará hasta por el monto necesario para resarcir, a la Administración, los daños y perjuicios imputables al contratista. Cuando exista cláusula penal por demora en la ejecución, la garantía no podrá ejecutarse con base en este motivo, salvo la negativa del contratista para cancelar los montos correspondientes por ese concepto. La ejecución de la garantía de cumplimiento no exime al contratista de indemnizar a la Administración por los daños y perjuicios que no cubre esa garantía.”

En concordancia con lo expuesto el artículo 52 inciso “d” del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa, dispone:



“Artículo 52.-Contenido. El cartel y sus anexos deberán estar a disposición de cualquier interesado, al menos desde el día siguiente en que se curse la última invitación. El cartel de la licitación deberá contener al menos lo siguiente:

(...)

d) El porcentaje de las garantías que se deben rendir, cuando se requieran.

(...)”

Propiamente sobre el tema de ejecución contractual, el artículo 14 de la Ley de Contratación Administrativa dicta:

“ARTICULO 14.-

Derecho de ejecución de garantías. Cuando un oferente o un contratista incurra en incumplimiento, la Administración podrá hacer efectiva la garantía correspondiente. La decisión administrativa de ejecutar esa garantía debe ser motivada y se dará audiencia previa al interesado para exponer su posición.”

De manera específica en el plano de la relación entre garantía de cumplimiento y formalización contractual, el artículo 32 de la Ley de Contratación Administrativa reza:

“Artículo 32.- Validez, perfeccionamiento y formalización.

(...)

El acto firme de adjudicación y la constitución de la garantía de cumplimiento, cuando sea exigida perfeccionarán la relación contractual entre la Administración y el contratista.

(...)”

El artículo 208 del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa señala:

“Artículo 208.-Modificación unilateral del contrato. La Administración podrá modificar unilateralmente sus contratos tan pronto éstos se perfeccionen, aún antes de iniciar su ejecución y durante ésta, bajo las siguientes reglas:

(...)

La Administración deberá revisar el monto de las garantías rendidas a efecto de disponer cualquier ajuste que resulte pertinente.”



Una vez más, la falta del Manual de Procedimientos Administrativos, aunado, a la falta de actividades de supervisión y revisión durante el cierre de los procesos licitatorios, son la principal causa de la inconsistencia expuesta. Adicionalmente, la ausencia de protocolos y procedimientos para dar seguimiento a las contrataciones administrativas en las que se ejecuten modificaciones en el objeto adjudicado, es causa probable de la debilidad expuesta.

Debido a ello, se expone a la municipalidad al riesgo de quedar imposibilitada de realizar la ejecución de garantías en caso de incumplimiento contractual, como respaldo económico a favor de la corporación municipal, en los procesos de ampliación o modificación contractual, aspecto que limitaría el campo de acción en los supuestos de ejecución de garantías.

2.12. Sobre la emisión de criterios técnicos de evaluación sobre las ofertas presentadas

Se observó en la contratación 2020-LA0000010-01, que la Alcaldía Municipal emitió la decisión inicial y además emitió en conjunto con la Asistente de la Unidad Técnica de Gestión Vial el criterio de verificación sobre la evaluación sobre las ofertas presentadas.

Lo anterior, evidencia en grado de probabilidad, que la Alcaldía Municipal figure en dicho proceso licitatorio como unidad usuaria solicitante y unidad técnica evaluadora.

Sobre las competencias asignadas a la Alcaldía Municipal el artículo 17 del Código Municipal señala:

“Artículo 17. - Corresponden a la persona titular de la alcaldía las siguientes atribuciones y obligaciones:

(Así reformado el párrafo anterior por el aparte d) del artículo único de la Ley N° 8679 del 12 de noviembre del 2008)

a) Ejercer las funciones inherentes a la condición de administrador general y jefe de las dependencias municipales, vigilando la organización, el funcionamiento, la coordinación y el fiel cumplimiento de los acuerdos municipales, las leyes y los reglamentos en general.

b) Delegar las funciones encomendadas por esta ley, con base en los artículos 89 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública.



c) Asistir, con voz pero sin voto, a todas las sesiones del Concejo Municipal, asambleas, reuniones y demás actos que la municipalidad realice.

d) Sancionar y promulgar las resoluciones y los acuerdos aprobados por el Concejo Municipal y ejercer el veto, conforme a este código.

e) Antes de entrar en posesión de su cargo, presentar, al concejo municipal, un programa de gobierno basado en un diagnóstico de la realidad del cantón. Este debe incorporar la perspectiva de género, el enfoque de derechos humanos y el principio de no discriminación por motivos de sexo o por cualquier otra condición. Este programa de gobierno deberá ser difundido a las diferentes organizaciones y a las personas vecinas del cantón.

(Así reformado el inciso anterior, por el aparte d) del artículo único de la Ley N° 8679 de 12 de noviembre de 2008)

f) Rendir al Concejo Municipal, semestralmente, un informe de los egresos que autorice, según lo dispuesto en el inciso f) de este artículo.

g) Rendir cuentas a los vecinos del cantón, mediante un informe de labores ante el Concejo Municipal, para ser discutido y aprobado en la primera quincena de marzo de cada año. Dicho informe debe incluir los resultados de la aplicación de las políticas para la igualdad y la equidad de género.

(Así ampliado el inciso anterior, por el aparte d) del artículo único de la Ley N° 8679 del 12 de noviembre del 2008)

h) Autorizar los egresos de la municipalidad, conforme al inciso e) del artículo 13 de este código.

i) Presentar los proyectos de presupuesto, ordinario y extraordinario, de la municipalidad, en forma coherente con el Plan de desarrollo municipal, ante el Concejo Municipal para su discusión y aprobación.

j) Proponer al Concejo la creación de plazas y servicios indispensables para el buen funcionamiento del gobierno municipal.

k) Nombrar, promover, remover al personal de la municipalidad, así como concederle licencias e imponerle sanciones; todo de acuerdo con este código y los reglamentos respectivos. Las mismas atribuciones tendrá sobre el personal de confianza a su cargo.



l) Vigilar el desarrollo correcto de la política adoptada por la municipalidad, el logro de los fines propuestos en su programa de gobierno y la correcta ejecución de los presupuestos municipales;

m) Convocar al Concejo a sesiones extraordinarias o cuando se lo solicite, con veinticuatro horas de anticipación, por lo menos la tercera parte de los regidores propietarios.

n) Ostentar la representación legal de la municipalidad, con las facultades que le otorguen la presente ley y el Concejo Municipal.

ñ) Cumplir las demás atribuciones y obligaciones que le correspondan, conforme a este código, los reglamentos municipales y demás disposiciones legales pertinentes.

o) Fiscalizar y garantizar que la municipalidad cumpla con una política de igualdad y equidad entre los géneros acorde con la legislación existente adoptada por el Estado, mediante el impulso de políticas, planes y acciones a favor de la equidad e igualdad entre los géneros.

(Así adicionado el inciso anterior, por el aparte d) del artículo único de la Ley N° 8679 del 12 de noviembre del 2008)

p) Impulsar una estrategia municipal para la gestión del desarrollo que promueva la igualdad y equidad de género tanto en el quehacer municipal como en el ámbito local, con la previsión de los recursos necesarios.

(Así adicionado el inciso anterior, por el aparte d) del artículo único de la Ley N° 8679 del 12 de noviembre del 2008)

q) Reunirse, como mínimo una vez cada seis meses, con los concejos de distrito, para planificar el trabajo semestral en relación con los proyectos, las proyecciones, la construcción de los objetivos y las metas para el debido progreso en cada distrito, a fin de que sean incluidos en el presupuesto anual de la municipalidad.

(Así adicionado el inciso anterior por el artículo 1° de la ley N° 9860 del 8 de julio del 2020, "Para la efectiva interacción de los alcaldes y los concejos de distrito")"

Sobre las unidades y dependencias que se integran en los procesos de contratación administrativa el artículo 8 del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa dispone:

“Artículo 8°-Decisión inicial. La decisión administrativa que da inicio al procedimiento de contratación será emitida por el Jeraarca de la Unidad solicitante



o por el titular subordinado competente, de conformidad con las disposiciones internas de cada institución.

Esta decisión se adoptará una vez que la unidad usuaria, en coordinación con las respectivas unidades técnica, legal y financiera, según corresponda, haya acreditado, al menos, lo siguiente:

(...)

b) La descripción del objeto, las especificaciones técnicas y características de los bienes, obras o servicios que se requieran, en caso de que puedan existir diferentes opciones técnicas para satisfacer la necesidad, acreditar las razones por las cuales se escoge una determinada solución, así como la indicación de la posibilidad de adjudicar parcialmente de acuerdo a la naturaleza del objeto.

(Así reformado el inciso anterior por el artículo 1° del decreto ejecutivo N° 40538 del 28 de junio del 2017)

(...)

El funcionario competente valorará el cumplimiento de los anteriores requisitos, dispondrá la confección de un cronograma con tareas y responsables de su ejecución y velará por el debido cumplimiento del contrato que llegue a realizarse; e informará a la brevedad posible al adjudicatario, cualquier ajuste en los tiempos del cronograma o incumplimiento trascendente de éste, a fin de que se adopten las medidas pertinentes, de lo cual deberá mantener informado en todo momento a la Proveeduría Institucional.”

De manera complementaria el artículo 1.2 de las Directrices generales sobre principios y enunciados éticos a observar por parte de los jefes, titulares subordinados, funcionarios de la Contraloría General de la República, auditorías internas y servidores públicos en general, emitidas por la Contraloría General de la República, señala:

“1.2 Objetividad e imparcialidad

(...)

4. Se requiere objetividad e imparcialidad en toda la labor efectuada por los jefes, titulares subordinados y demás funcionarios públicos, y en particular en sus decisiones, que deberán ser exactas y objetivas y apegadas a la ley.

(...)”



Sobre la idoneidad técnica atinente el artículo 192 de la Constitución Política señala:

“ARTÍCULO 192.- Con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada (...)”

Sobre el principio de idoneidad comprobada la Sala Constitucional, mediante su voto 2003-00252, ha dispuesto:

“Debe recordarse que el numeral 192 de la Constitución establece claramente que el nombramiento de los servidores públicos debe ser hecho a base de idoneidad comprobada, (...), esto significa que los servidores deben poseer condiciones y características que los faculten para desempeñarse en forma eficiente en el trabajo, (...)” (Resolución N. 2003-00252 de las diez horas con veinte minutos del diecisiete de enero del dos mil tres)

Debido a la falta de delimitación formal de las competencias atinentes, entre la unidad usuaria solicitante de los procesos de contratación y la unidad técnica que realice el proceso de verificación y/o análisis de criterios en las ofertas, además, de la carencia de procedimientos internos que delimiten los casos en los que resulta compatible la fusión de competencias entre dichas unidades y que clarifique los casos en los cuales no procede la unificación señalada, se da la posibilidad de debilitar los componentes del elemento subjetivo de todo acto o resolución administrativa (investidura, competencia y titularidad), relacionadas con la temática.

Por ello, al no encontrarse debidamente delimitadas las competencias de la unidad usuaria o solicitante respecto a la unidad técnica de verificación de requisitos, se deteriora el Sistema de Control Interno y se debilitan los componentes del elemento subjetivo.

2.13. Sobre la ejecución de obras sin orden de inicio y en ausencia de refrendo interno.

En el análisis realizado, se identificaron ciertas debilidades en la Licitación Abreviada 2020LA-000003-01, Mantenimiento y Mejoras del Camino Playa Jobo por Coyotera, por la falta de evidencia de: solicitud del refrendo interno, orden de inicio o declaratoria de insubsistencia. Sin embargo, en el expediente de dicha contratación se observó evidencia de la recepción de obra y pago realizado al proveedor, a pesar de la adoleciendo de los aspectos anteriormente señalados.

Sobre el tema de refrendo interno el artículo 17 del Reglamento de Refrendos internos de la Contraloría General de la República señala:



Artículo 17.- Refrendo interno. De conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, estará sujeta al refrendo interna de la Administración, la actividad contractual excluida del refrendo, pero únicamente en los siguientes casos:

(...)

2) Todo contrato administrativo derivado de la aplicación del procedimiento de licitación abreviada, en el tanto el precio contractual alcance el límite inferior vigente para la aplicación de la licitación abreviada establecido en el artículo 27 de la Ley de Contratación Administrativa, según el estrato que corresponda a la Administración contratante.

(...)

Sobre los efectos asociados a la ejecución de obras sin el refrendo atinente el artículo 3 de la Ley sobre el Refrendo de las Contrataciones administrativas señala:

“ARTÍCULO 2- Consecuencias de la omisión del refrendo

El refrendo de los contratos deberá emitirse con antelación a la orden de inicio de ejecución del respectivo contrato. La ausencia o la denegación del refrendo impedirá la eficacia jurídica del contrato y su ejecución quedará prohibida.

(...)”

En el tema de los efectos disciplinarios en la ejecución de contratos sin refrendo el artículo 3 de la Ley sobre el Refrendo de las Contrataciones administrativas señala:

“ARTÍCULO 3- Sanciones administrativas

El servidor que ordene la ejecución de un contrato o lo ejecute sin que se cuente con el respectivo refrendo, cuando el ordenamiento jurídico así lo requiera, será sancionado según la gravedad de los hechos, de la siguiente forma:

- a) Amonestación escrita.
- b) Suspensión sin goce de salario o estipendio hasta de tres meses.
- c) Destitución sin responsabilidad.



Las sanciones administrativas podrán ser impuestas por el órgano de la entidad que ostente la potestad disciplinaria. (...)"

Respecto a las obligaciones del contratista en relación a la orden de inicio emitida por la administración contratante, el artículo 121 del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa, señala:

“Artículo 121.- Obligaciones de los Contratistas. Además de las establecidas en la Ley de Contratación Administrativa y este Reglamento para los contratistas en general, así como, en el pliego de condiciones respectivo, los contratistas de un convenio marco, tendrán las siguientes obligaciones:

(...)

- i) Iniciar las labores inmediatamente después de que se emita la orden de inicio atendiendo las distintas órdenes de compra en los plazos establecidos.

(...)"

Sobre las obligaciones complementarias relacionadas con el deber de verificación del contratista, el artículo 218 del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa cita:

“Artículo 218.-Deber de verificación. Es responsabilidad del contratista verificar la corrección del procedimiento de contratación administrativa, y la ejecución contractual. En virtud de esta obligación, para fundamentar gestiones resarcitorias, no podrá alegar desconocimiento del ordenamiento aplicable ni de las consecuencias de la conducta administrativa.

El contrato se tendrá como irregular, cuando en su trámite se incurra en vicios graves y evidentes, de fácil constatación, tales como, omisión del procedimiento correspondiente o se haya recurrido de manera ilegítima a alguna excepción. En esos casos, no podrá serle reconocido pago alguno al interesado, salvo en casos calificados, en que proceda con arreglo a principios generales de Derecho, respecto a suministros, obras, servicios y otros objetos, ejecutados con evidente provecho para la Administración. En ese supuesto, no se reconocerá el lucro previsto y de ser éste desconocido se aplicará por ese concepto la rebaja de un 10% del monto total. Igual solución se dará a aquellos contratos que se ejecuten sin contar con el refrendo o aprobación interna, cuando ello sea exigido.

La no formalización del contrato no será impedimento para aplicar esta disposición en lo que resulte pertinente.”



Siguiendo la temática de fondo sobre ordenes de inicio el artículo 199 del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa cita:

“Artículo 199.-Insubsistencia. La Administración, declarará insubsistente el concurso, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades que procedan por el incumplimiento, en cualquiera de las siguientes circunstancias: cuando el adjudicatario, debidamente prevenido para ello, no otorgue la garantía de cumplimiento a entera satisfacción; no suscriba la formalización contractual en el plazo otorgado; no acate la orden de inicio (...)”

Sobre el procedimiento y la obligatoriedad de emitir la orden de inicio en las contrataciones administrativas el artículo 200 del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa señala:

“Artículo 200.-Orden de inicio del contrato. La Administración, deberá girar la orden de inicio del contrato dentro del plazo establecido en el cartel, y a falta de estipulación cartelaria, lo hará dentro de los quince días hábiles siguientes contados a partir de la notificación a la entidad contratante del refrendo o de que se dé la aprobación interna, según corresponda. Ese plazo podrá ser extendido siempre que medie resolución razonada exponiendo los motivos calificados para ello y ésta se adopte antes del vencimiento del plazo inicial.

En las contrataciones de obra, la Administración deberá dictar la orden de inicio dentro de los quince días hábiles siguientes al refrendo del contrato por parte de la Contraloría General de la República, o de la aprobación interna, a fin de que el contratista pueda iniciar las labores propias de la obra dentro del mes siguiente al refrendo.”

En el tema de recepción de objetos contractuales el artículo 159 del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa dispone:

"Artículo 159.-Recibo de la obra. Una vez concluida la obra, el contratista dará aviso a la Administración para que establezca fecha y hora para la recepción. La Administración dispondrá de quince días hábiles para fijar esta fecha, salvo disposición en contrario del cartel.

De esta recepción, que tendrá el carácter de provisional, se levantará un acta que suscribirán el funcionario representante de la Administración y el contratista, en donde se consignarán todas las circunstancias pertinentes en orden al estado de la obra, si el recibo es a plena satisfacción de la Administración, si se hace bajo protesta o si dada la gravedad y trascendencia del incumplimiento, la obra no se acepta en ese momento. Se



entenderá posible la recepción provisional siempre y cuando las obras se encuentren en un nivel aceptable de finalización, faltando solamente pequeños detalles de acabado o la corrección de defectos menores, que deberán consignarse en el acta, para que la obra quede totalmente ajustada a los planos y especificaciones del proyecto, incluyendo las modificaciones aprobadas.

Una vez efectuada la recepción provisional no correrán multas por atraso en la entrega. La Administración dispondrá de un plazo de dos meses contados a partir de la recepción provisional para efectuar la recepción definitiva, salvo que en el cartel se haya contemplado un plazo diferente.

La Administración solo podrá recibir definitivamente la obra, después de contar con los estudios técnicos que acrediten el cumplimiento de los términos de la contratación, sin perjuicio de las responsabilidades correspondientes a las partes en general y en particular las que se originen en vicios ocultos de la obra. Dicho estudio formará parte del expediente, lo mismo que el acta a que se refiere el presente artículo.

Cuando surgiere discrepancia entre la Administración y el contratista sobre el cumplimiento de los términos contractuales o sobre las condiciones de la obra, la Administración podrá recibirla bajo protesta, y así se consignará en el acta respectiva. La discrepancia podrá resolverse en los términos que lo determine el cartel o mediante arbitraje, de conformidad con las regulaciones legales y los instrumentos de derecho internacional vigentes, sin perjuicio de las acciones legales que procedan, entre ellas la ejecución de la garantía de cumplimiento en sede administrativa, previa audiencia al interesado.

La recepción definitiva de la obra no exime de responsabilidad al contratista por incumplimientos o vicios ocultos de la obra.”

Las debilidades descritas al principio de este apartado, se podrían vincular a la ausencia de normativa en la Municipalidad de La Cruz, que delimite la autorización interna, su aplicabilidad y ejecución material. Del mismo modo se toma como hecho generador la falta de actividades de control por parte de la Proveduría Municipal y la falta de cumplimiento, en grado probable, del bloque de legalidad.

Finalmente, las situaciones mencionadas deterioran el Sistema de Control Interno y expone la Municipalidad a posibles pérdidas económicas por erogaciones legales por la posible desviación del debido proceso legal por parte de la unidad ejecutora.



2.14. Sobre la recepción de bienes y servicios en los procesos de Contratación Administrativa.

En varios de los expedientes examinados, con especial énfasis en los que se sustituye la formalización contractual por medio de la orden de compra, no se observó un documento o acta que garantizara que los bienes o servicios fueron recibidos en conformidad con lo establecido en los procesos licitatorios, así como, que la administración se encuentre satisfecha de lo que se le está suministrando.

Al respecto, el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa en los artículos 202 y 203 establece en parte que el funcionario encargado del trámite, acompañado de la respectiva asesoría técnica, deberá levantar un acta en la cual consignará las cantidades recibidas, la hora, fecha y la firma de los presentes, así como, que quede constancia clara de la forma en que se ejecutó el contrato, indicando al menos, tiempo de ejecución y las prórrogas concedidas, cuando fuera pertinente, forma en que se cumplieron las obligaciones, garantías ejecutadas o penalidades impuestas, ajuste a las muestras aportadas.

La ausencia de información y registros imposibilita comprobar la recepción satisfactoria de tales bienes; así como, su correcta utilización en la ejecución de obras comunales, situación que obviamente se contrapone a los postulados básicos de control interno que demanda de los jefes y titulares subordinados el diseño y ejecución de acciones de control para proporcionar una seguridad razonable en la consecución de los objetivos organizacionales.

2.15. Sobre la cancelación de las especies fiscales en los procesos de Contratación Administrativa.

En la mayoría de los procesos de contratación administrativa examinados, se identifica la ausencia de cancelación de las especies fiscales, en los contratos y en las órdenes de compra que formalizan las contrataciones citadas.

Sobre el tema de cancelación de los timbres en estudio el Código Fiscal dispone:

“Artículo 272.-El impuesto del timbre será pagado en timbres o mediante entero a favor del Gobierno de la República, a conveniencia del contribuyente, y se aplicará sobre:

(Así reformado el párrafo anterior por el artículo 48 de la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público, N° 6955 del 24 de febrero de 1984)



1) En todo testimonio o certificación de instrumento, o documentos públicos no sujetos a inscripción en el Registro Nacional.

(...)"

Ampliando la temática el criterio DCA-2297 del 27 de septiembre del 2012, emitido por la Contraloría General de la República cita:

"(...)

"...los actos o contratos administrativos están sujetos al pago del impuesto del timbre previsto en el artículo 272 del Código Fiscal, el cual podrá ser cancelado por los contribuyentes mediante timbres fiscales o entero de gobierno.

En cuanto al tema del timbre fiscal, esta Administración, mediante Oficio N° 1227 de fecha 29 de noviembre de 2000, ha sido enfática en el sentido de que de conformidad con la normativa de mérito, y siempre y cuando, se encuentre el presupuesto de hecho tipificado en la norma, todo documento que se emita dentro del proceso de contratación administrativa, y que sea productor de efectos jurídicos, debe pagar lo correspondiente al impuesto de timbre fiscal." (Oficio No. DGT-190-2011 del 6 de abril de 2011).

De lo que viene dicho se concluye que la Administración deberá observar lo indicado por la Administración Tributaria en cuanto a la cancelación de las especies fiscales, ya sea que la relación se formalice en un contrato escrito u orden de compra.

(...)"

Esto se ha presentado probablemente por la falta de actividades de control y la falta de verificación por parte de la Proveeduría Municipal. Del mismo modo se denota las debilidades existentes en los procesos de autorización interna realizados, al no requerir el criterio expuesto como parte el cumplimiento de los adjudicatarios.

Ello genera un riesgo legal, ante el posible incumplimiento del bloque de legalidad y de la norma tributaria, situación que acarrea –potencialmente- una erogación de fondos públicos por la virtual infracción señalada.



2.16. Sobre la confección de finiquitos en los procesos de Contratación Administrativa.

Los procesos de Contratación Administrativa examinados, carecen de finiquitos, entendidos como proceso de cierre de las contrataciones ejecutadas por la Municipalidad de La Cruz.

Sobre esto, el artículo 160 del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa dispone:

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

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

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

(Corrida su numeración por el artículo 2° del decreto ejecutivo N° 40124 del 10 de octubre del 2016, que lo traspasó del antiguo 152 al 160)”

La ausencia de procedimientos administrativos que delimiten los alcances y los casos en los que resulta idóneo la confección de finiquitos, con especial énfasis en los casos donde se han dado discusiones o revisiones propias de la recepción definitiva o provisional del objeto licitatorio.

La debilidad expuesta en este apartado genera el riesgo de confundir las recepciones definitivas de obra con el finiquito contractual, situación que debilita el sistema de control interno. Complementariamente, existe el probable riesgo de pérdidas económicas al no existir una verificación y cierre de los contratos administrativos con posterioridad de las revisiones por parte de la unidad ejecutante, dejando abierta la posibilidad de que el uso de los fondos públicos no se emplee de manera eficiente y eficaz o en el peor de los casos exponga a la Administración a erogaciones por procesos legales en vista de la ausencia de renuncia expresa en el texto del documento a cualquier reclamo futuro por la ejecución del contrato. Lo anterior sin que pueda ser usado en contra de la Municipalidad por el tema de vicios ocultos.



2.17. Sobre la publicación y publicidad del Programa de Adquisiciones.

El Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa establece que el primer mes de cada período presupuestario, la Administración dará a conocer el Programa de Adquisiciones proyectado para ese año. Este instrumento además de permitir cumplir con el principio de publicidad, coadyuva a planificar los procesos contractuales que se llevan a cabo durante el ejercicio del programa de adquisiciones.

Sin embargo, en la Municipalidad de La Cruz, no se está utilizando este instrumento de planificación para mejorar la gestión del departamento de Proveduría, ya que, es costumbre que los procesos de contratación se soliciten o inicien debido a una necesidad inmediata y no a una planificación establecida oportunamente, lo que favorecería la eficiencia y eficacia de la gestión del departamento de Proveduría.

Examinar los procedimientos y reglamentos asociados al trámite de adquisición de bienes y servicios requeridos por la Municipalidad de La Cruz, así como los procesos de control, almacenamiento y distribución o entrega de bienes, todo en apego a leyes, normativa y directrices emitidas por la CGR, así como, las sanas prácticas de control interno.

2.18. De la normativa interna.

Desde el año 2014, la Unidad de Auditoria Interna, ha venido recomendando a la Administración Activa, realizar una revisión y actualización según las leyes y normativa nacional vigente, así como, la realidad actual del ayuntamiento de los reglamentos: Adquisición de bienes y servicios de la Municipalidad de La Cruz, Funcionamiento de fondos de caja chica de la Municipalidad de La Cruz y Pago de egresos de la Municipalidad de La Cruz. Sin embargo, a la fecha de este nuevo estudio únicamente se realizó una actualización al reglamento sobre Funcionamiento de fondos de caja chica de la Municipalidad de La Cruz, misma que se hizo mediante el acuerdo firme N° 111.7 de la sesión ordinaria N° 27-2016, celebrada por el Concejo Municipal del cantón de La Cruz, el día 21 de julio de 2016.

Sin embargo, a pesar de la actualización realizada al reglamento sobre el funcionamiento de fondos de caja chica, el mismo omite regular lo siguiente:

- a) En el reglamento no se indica con claridad que compras de bienes o servicios no se podrán tramitar por medio del fondo de caja chica, por ejemplo: compra de materiales y suministros existentes en la bodega, compra de bienes y servicios por un mismo concepto que se fraccionan para evitar los límites asignados, pago de sueldos, jornales y servicios especiales sujetos a



regulaciones de Código de Trabajo, y de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), etc.

- b) En el artículo nro. 2 el reglamento indica que funcionará con una cuenta para la adquisición de bienes y/o servicios, sin decir qué tipo de cuenta es la asociada y establece como funcionamiento del fondo, adquirir bienes y/o servicios, lo que contraviene lo que establece el artículo 133 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa que indica que “Las compras para gastos menores e indispensables, cuya ejecución es de carácter excepcional que se efectúen con cargo a los fondos de caja chica...”.
- c) Carece de regulación en todo lo relativo a la adquisición de activos fijos sujetos a depreciación, así como, a la adquisición de herramientas y equipos a los cuales se les debe de realizar registro contable y de control según las NICSP.
- d) Carece de regulación para la compra de repuestos, accesorios y reparaciones menores y servicios utilizados en la flotilla vehicular de la municipalidad.
- e) Carece de sanciones por el incumplimiento de la norma.
- f) En el artículo nro. 18 el reglamento indica que: se procederá a realizar arqueos al fondo fijo de caja chica, con el propósito de verificar, supervisar y controlar la aplicación de las normas y principios de auditoría vigentes. Se desconoce la existencia de Principios de Auditoría que regulen el manejo de fondos de caja chica, sin embargo, si se pueden considerar Principios de Control Interno y sanas prácticas de control.
- g) No establece con exactitud la cantidad mensual de arqueos que debe realizar la Dirección Financiera al fondo como medida de control.
- h) No se define con exactitud los términos urgente e indispensable.

Aunado a ello, la carencia de un Manual de Procedimientos de los procesos relacionados con la Proveeduría Municipal, mediante el cual se asegure y facilite la aplicación de la normativa de contratación administrativa y que de manera oportuna, eficiente e integral facilite las gestiones de coordinación con otras unidades del municipio que intervienen en el proceso de compras, ocasiona un debilitamiento del Sistema de Control Interno.

Las Normas de Control Interno para el sector público establecen que el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer un ambiente de control que se constituya en el fundamento para la operación y el fortalecimiento del SCI, y en consecuencia, para el logro de los objetivos institucionales.



La misma norma indica, que las actividades de control deben documentarse mediante su incorporación en los manuales de procedimientos, en las descripciones de puestos y procesos, o en documentos de naturaleza similar. Esa documentación debe estar disponible, en forma ordenada conforme a criterios previamente establecidos, para su uso, consulta y evaluación.

Finalmente, la carencia de reglamentos integrados y de un manual de procedimientos integrados para el proceso de contratación administrativa en el que se definan los roles, las actuaciones, las responsabilidades, las relaciones de coordinación y las competencias de las unidades que participan en dicho proceso, imposibilita el aseguramiento del cumplimiento del marco legal y que las operaciones se realicen de manera eficaz y eficiente.

Verificar el proceso de seguimiento dado a las garantías de participación y cumplimiento en los diferentes procesos de contratación de la Municipalidad.

2.19. Sobre las garantías.

En la Municipalidad de La Cruz, se carece de norma interna que regule el trámite de seguimiento a las garantías de cumplimiento y participación emitidas en los procesos de contratación administrativa diferentes a las Contrataciones Directas.

Además, no logro evidenciar que el departamento de Proveeduría controle lo relacionado al monto y vigencia de las garantías en los procesos de Contratación Directa.

En su lugar, el departamento de Proveeduría, de manera empírica realiza la recepción y devolución de las garantías, mediante un documento denominado “Recepción y devolución de garantía de participación”. Este documento no cuenta con un número de consecutivo o referencia ni es tampoco un formulario con sus respectivas partes, lo que limita el control de emisión del mismo.

Aunado a lo anterior, el departamento de Tesorería del ayuntamiento, tiene en su custodia más de 148 garantías, entre garantías de cumplimiento y participación, las cuales, están vencidas.

Al respecto, el Reglamento para la Adquisición de Bienes y Servicios de la Municipalidad de La Cruz, que regula todo lo relativo a la adquisición de bienes y servicios que requiera cualquiera de las unidades administrativas que integran la estructura organizativa de la Municipalidad de La Cruz, por el procedimiento de contratación directa, en el artículo número 22 indica lo siguiente:



ARTÍCULO 22.- La Proveeduría exigirá la garantía de participación o cumplimiento, en los supuestos en que así lo determine el Cartel o invitación a cotizar, respetando los términos dispuestos en el artículo 35 del Reglamento General de Contratación Directa. Las garantías de participación y de cumplimiento, serán controladas, en cuanto a su monto y vigencia, por parte de la Proveeduría. La custodia de las mismas estará a cargo de la Tesorería Municipal. (Subrayado no es del original).

También, el Reglamento a la ley de Contratación Administrativa en el artículo 37 indica que cuando lo estime conveniente o necesario para salvaguardar el interés institucional, la Administración, podrá solicitar en el cartel o invitación una garantía de participación porcentual.

Así mismo, en el artículo 40 del reglamento supra se establece que la Administración solicitará siempre en las licitaciones públicas y las abreviadas y facultativamente en los restantes procedimientos, una garantía de cumplimiento que respalda la correcta ejecución del contrato.

La carencia del Manual de Procedimientos de los diferentes procesos que realiza el departamento de la Proveeduría, está originando un débil seguimiento a las garantías emitidas para cada una de las contrataciones administrativas, conllevado a la ocurrencia de las situaciones expuestas antes y generando el riesgo de no poder ejecutar las garantías por incumplimiento del proveedor, si las mismas están vencidas.

Proceso de planificación de compras institucional y su relación con el PAO y Plan de Gobierno.

2.20. Proceso de Planificación en la adquisición de bienes y servicios.

En la Municipalidad de La Cruz, no realiza una gestión del proceso de adquisición de bienes y servicios enfocado en una la planificación estratégica e integrada, que se oriente en promover actividades para la identificación de las necesidades por su naturaleza, complejidad de los objetos contractuales, el aprovechamiento de economías de escala, la definición de la fecha estimada en la cual se requiere el bien o servicio, la vinculación del plan adquisiciones con la planificación de mediano y largo plazo de la institución, y en la optimización del uso de los recursos públicos que se destinan a los procesos tanto de adquisiciones como de ejecución de obras.

En su lugar, el proceso de adquisición de bienes y servicios, se ha venido realizado en forma empírica o por medio de prácticas administrativas, sin que para ello se cuente con un procedimiento o herramienta formal.



En relación con la planificación en la adquisición de bienes y servicios, la Ley de Contratación Administrativa (LCA) N.º 7494 y su Reglamento establecen que, la Administración Activa debe elaborar el Programa anual de compras a partir de un proceso estructurado de planificación, debidamente alineado con la estrategia institucional y en la decisión administrativa con que se da inicio al procedimiento de contratación. Asimismo, el artículo 8 de ese mismo reglamento señala que el funcionario competente dispondrá de la confección de un cronograma con tareas y responsables de su ejecución. Aunado a lo anterior, en el artículo 232 del mismo reglamento, se establece la obligatoriedad de las unidades administrativas de prestar colaboración y asesoría a la proveeduría para el cumplimiento de sus funciones.

Además, las Normas de Control Interno en sus numerales 4.5 y 4.5.2 hacen referencia al deber del jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, para establecer, vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda, además sobre la responsabilidad de la administración de ejecutar las acciones pertinentes para garantizar la eficiencia y eficacia de las operaciones y cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.

Las debilidades en el proceso de planificación obedecen a las siguientes situaciones:

- a) Falta de estrategias para el aprovechamiento de las distintas modalidades de contratación que permite el marco jurídico, tales como la contratación de entrega según demanda, ejecución por consignación, convenios marco, entre otros para el aprovechamiento de economías de escala.
- b) No se tiene por práctica formal utilizar la información de las existencias de materiales que cada unidad mantiene en la Bodega de la Municipalidad, para efectos de establecer las necesidades.
- c) Falta de seguimiento de manera periódica, para velar por el cumplimiento de la ejecución de las compras de los bienes y servicios establecidos en el plan de adquisiciones.
- d) La normativa interna que regula los procesos y actividades de la Proveeduría municipal, se encuentran desfasados con la realidad institucional actual y la evolución de Ley de Contratación Administrativa y su reglamento.
- e) No se realizan los procesos de contratación administrativa por medio del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP).

Como consecuencia de la falta de proceso formal –norma interna- de adquisición de bienes y servicios enfocado en una la planificación estratégica e integrada, actualmente



las existencias de algunos artículos en bodega superan los promedios de consumo mensuales necesarios para varios meses, lo que aumenta los riesgos de pérdidas por vencimiento u obsolescencia de esos artículos, así como, por el deterioro que se puede generar por los largos periodos de almacenamiento. A su vez, aumenta la probabilidad del riesgo financiero de recursos ociosos invertidos en inventarios con movimientos de rotación mínimos.

3. CONCLUSIONES.

El estudio realizado en la Municipalidad de La Cruz revela debilidades en el proceso de adquisiciones de bienes y servicios, que van en detrimento del correcto, eficaz y eficiente uso de los recursos públicos puestos a su disposición para impulsar el bienestar de la comunidad del Cantón.

Asimismo, se reconoce la carencia de reglamentos y procedimientos integrados de control respecto de la salvaguarda del patrimonio institucional, la existencia de debilidades significativas en lo que respecta a la infraestructura de las bodegas de almacenamiento, y donde destaca la exposición de materiales al deterioro y eventual desecho, razón por la cual se albergan dudas de que esos productos lleguen a ser utilizados o consumidos parcial o totalmente, en virtud de que podrían estar deteriorados, vencidos u obsoletos por estar almacenados en condiciones no aptas para su conservación.

A esto se le suma, la carencia de controles efectivos que contribuyan en la tutela del patrimonio municipal, como: ausencia de inventarios de materiales, suministros, equipo menor y herramientas, todo lo cual conspira contra una administración óptima del patrimonio institucional e incrementa los riesgos de hechos irregulares como usos indebidos, abusos, sustracciones y pérdidas de los activos municipales.

Adicionalmente, la ausencia de los supuestos de prescindencia de los procedimientos ordinarios, la ausencia de multas por defectos complementarios en la ejecución del objeto contractual, la ausencia de visto bueno –emitido por la unidad solicitante- en algunas facturas presentadas por el proveedor para efectos de pagos parciales o finales de la contratación, la ausencia de la solicitud de confección de refrendos y/o verificación de contratos con efectos registrales por parte de la Proveduría Municipal, la ausencia de garantía de cumplimiento en el cierre del proceso licitatorio, la falta de evidencia de: solicitud del refrendo interno, orden de inicio o declaratoria de insubsistencia, son aspectos de mejora que debe de inmediato la Administración Municipal de corregir.

En consecuencia, se le plantea un reto ineludible e impostergable a la Administración Municipal de La Cruz, la cual debe promover mejoras significativas tendentes al adecuado ordenamiento de los procesos de tramitación, ejecución, control y registro de las compras de bienes y servicios para el cumplimiento de los objetivos y metas, apegado a las normas legales y técnicas y a los procedimientos internos que regulan ese



campo del quehacer municipal. En otros términos, es evidente la necesidad de promover el fortalecimiento de tales sistemas, máxime si se consideran las exigencias cada vez mayores, propias del crecimiento y desarrollo del sector municipal en los últimos años y por la necesidad de disponer de información actualizada y confiable para la toma de decisiones, que redunde en una mejor prestación de servicios y la efectiva atención de las necesidades de la comunidad.

4. RECOMENDACIONES.

De conformidad con los resultados expuestos, se indican las siguientes recomendaciones, de acuerdo con los artículos 12 y 22 de la Ley General de Control Interno N° 8292

Además, es importante recordar que la misma ley de marras establece:

“Artículo 36.- Informes dirigidos a los titulares subordinados

Cuando los informes de auditoría contengan recomendaciones dirigidas a los titulares subordinados, se procederá de la siguiente manera:

- a) El titular subordinado, en un plazo improrrogable de diez días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, ordenará la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de ellas, en el transcurso de dicho plazo elevará el informe de auditoría al jerarca, con copia a la auditoría interna, expondrá por escrito las razones por las cuales objeta las recomendaciones del informe y propondrá soluciones alternas para los hallazgos detectados.
- b) Con vista de lo anterior, el jerarca deberá resolver, en el plazo de veinte días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de la documentación remitida por el titular subordinado; además, deberá ordenar la implantación de recomendaciones de la auditoría interna, las soluciones alternas propuestas por el titular subordinado o las de su propia iniciativa, debidamente fundamentadas. Dentro de los primeros diez días de ese lapso, el auditor interno podrá apersonarse, de oficio, ante el jerarca, para pronunciarse sobre las objeciones o soluciones alternas propuestas. Las soluciones que el jerarca ordene implantar y que sean distintas de las propuestas por la auditoría interna, estarán sujetas, en lo conducente, a lo dispuesto en los artículos siguientes.
- c) El acto en firme será dado a conocer a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente, para el trámite que proceda.



Artículo 37.- Informes dirigidos al jerarca

Cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este deberá ordenar al titular subordinado que corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente.

Artículo 38.- Planteamiento de conflictos ante la Contraloría General de la República

Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas.

La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, a solicitud del jerarca, de la auditoría interna o de ambos, en un plazo de treinta días hábiles, una vez completado el expediente que se formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de setiembre de 1994.

Artículo 39.- Causales de responsabilidad administrativa

El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios.”

4.1 Al Alcalde Municipal:

- 4.1.1. Es necesario, en razón de lo que establece la Ley 8292 y las Normas de Control Interno para el Sector Público, de considerar el SEVRI y las autoevaluaciones del sistema de control interno, en conciliación con la Planificación Institucional, para implementar la normativa y las políticas para regular el funcionamiento en el Departamento de Proveeduría Municipal. Para dar por atendida esta



recomendación se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoria Interna las evidencias del cumplimiento; a más tardar el próximo 15 de diciembre del 2021. Ver apartado 2.1 y 2.2.

- 4.1.2. Designar formalmente a un funcionario municipal, para que atienda las oportunidades de mejora provenientes de las recomendaciones realizadas por la Unidad de Auditoría Interna, con el fin de darle seguimiento a las actividades que deben realizar los encargados de los procesos involucrados para que se implementen en un 100% e informar por escrito los avances hasta llegar a su cumplimiento, así como, analizar cuidadosamente mediante los procedimientos administrativos y legales correspondientes las causas del incumplimiento del 80% de las recomendaciones emitidas en el anterior informe de Auditoria Interna. Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoria Interna del programa de seguimiento de recomendaciones y el avance de cumplimiento de las mismas; a más tardar el próximo 30 de setiembre del 2021. Ver apartado 2.3.
- 4.1.3 Realizar las mejoras a las instalaciones de la bodega municipal de modo que se garantice la salvaguarda y conservación de los bienes municipales que se custodian en ese inmueble, para lo cual debe remitir a esta Auditoría Interna, informes trimestrales de avance sobre el mejoramiento del inmueble. Esta recomendación debe estar cumplida en el plazo de doce meses. Ver apartado 2.4.
- 4.1.4. Emitir, implementar y divulgar, los procedimientos necesarios para los procesos de recepción y custodia de bienes, custodia y ampliación de garantías, planificación de compras, entre otros; de modo que se registren y documenten por medios idóneos, el recibo a satisfacción de los bienes adquiridos, se definan los funcionarios responsables de su recepción, y del control de las existencias y salidas; así como, de la ejecución de inventarios físicos y controles sobre las garantías emitidas en los procesos de contratación; entre otros mecanismos de control de esos bienes Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoria Interna de los procedimientos emitidos, implementados y divulgados a más tardar el próximo 15 de diciembre del 2021. Ver apartado 2.7 al 2.22.

4.2 Al Concejo Municipal:

- 4.2.1. Apoyar a la Administración activa en las decisiones tomadas para la implementación del Sistema de Control Interno Institucional y el diseño e implementación del Sistema de Valoración del Riesgo que contempla la construcción de manuales de procesos y procedimientos por áreas de gestión,



elaborados a partir de la normativa técnica y jurídica, para proteger a la Municipalidad de posibles debilidades, errores y fraude que pudieran darse en la gestión institucional. Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoria Interna de las evidencias que respalden la ejecución de esta recomendación; a más tardar el próximo 15 de diciembre del 2021. Ver apartado 2.1 al 2.22.

4.2.2. En función de lo que establece el artículo 13 del Código Municipal, de que son atribuciones del Concejo, aprobar los presupuestos, dictar los reglamentos de la corporación, organizar, mediante reglamento, la prestación de los servicios municipales, celebrar convenios, comprometer los fondos o bienes y autorizar los egresos de la municipalidad, excepto los gastos que son de competencia del Alcalde, se gira la siguiente disposición a ese órgano colegiado:

- a) Apoyar en la medida y forma que le corresponde a ese Concejo, las iniciativas que proponga la Administración para el efectivo y oportuno cumplimiento de las recomendaciones giradas por la Auditoría Interna al Alcalde Municipal en el presente informe, de forma que se dote de los recursos necesarios (financieros, humanos, tecnológicos y logísticos), para el fortalecimiento del Departamento de Proveduría de este Gobierno Local.
- b) Así como, de realizar una revisión en conjunto con la Administración Municipal de los reglamentos de: Adquisición de bienes y servicios de la Municipalidad de La Cruz, Funcionamiento de fondos de caja chica de la Municipalidad de La Cruz y Pago de egresos de la Municipalidad de La Cruz; para ajustarlos a la normativa nacional vigente y a la realidad de la institución.
- c) Para dar por atendida esta las recomendaciones 4.2.1.a y 4.2.2.b se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoria Interna de las evidencias que respalden la ejecución de esas recomendaciones; a más tardar el próximo 15 de diciembre del 2021.

Estudio realizado por:

Lic. Yehudin G. Sancho Elizondo.
Gestor Jurídico de Auditoría Interna.

Lic. Gledys Delgado Cárdenas.
Auditor Interno.