



MUNICIPALIDAD DE BELÉN
AUDITORÍA INTERNA

INFORME PARCIAL
INF-AI-11-2019

AUDITORIA OPERATIVA
GESTIÓN DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

NOVIEMBRE DE 2019

Contenido

I.	INTRODUCCIÓN	4
II.	COMUNICACIÓN DE RESULTADOS	7
III.	RESULTADO OBTENIDO	8
3.1	Economía del proceso de contratación administrativa	8
3.2	Indicadores de eficacia y eficiencia.....	9
3.3	Asignación de plazos en el proceso de contratación administrativa.....	10
3.3.1	Contrataciones fuera del tiempo estándar.....	12
3.3.2	Porcentaje de contrataciones infructuosas.....	18
3.4	Manual de procedimientos para las actividades de contratación administrativa	19
3.5	Cronogramas para los procedimientos de contratación	22
3.6	Conformación de expediente electrónico	23
3.7	Subsistema de valoración de riesgos.....	27
3.8	Plan de compras.....	29
3.9	Capacitación en Materia de Contratación Administrativa.....	30
3.10	Índice de Gestión Municipal.....	31
IV.	CONCLUSIONES	33
V.	RECOMENDACIONES	35
	A LA ADMINISTRACIÓN.....	35

RESUMEN EJECUTIVO

Este informe es el resultado de un estudio de auditoría programado en el Plan de Auditoría del año 2019, orientado para evaluar la eficiencia del proceso de contratación administrativa de la Municipalidad de Belén, y que el mismo se encuentren de conformidad con el marco normativo que regula esta materia para la consecución de los objetivos institucionales mediante una Auditoría de los procesos claves de dicho proceso, tales como análisis de los recursos asignados, medición de la eficiencia y eficacia, diseño de procedimientos y controles, lo anterior a través de la observación del marco regulatorio vigente y las mejores prácticas aplicables al Sector Público desde la perspectiva de los temas por analizar.

La contratación administrativa es uno de los temas más vulnerables ante la posibilidad de que se presenten prácticas no transparentes durante el proceso. En la Municipalidad este tema resulta de alto impacto y de especial interés tanto por la cantidad de recursos que se destinan a los procesos de contratación administrativa, como por la cantidad y complejidad de los actores involucrados. En virtud de lo indicado, la presente auditoría resulta relevante en el tanto se propicia una mejora importante de la gestión de la Hacienda Pública.

Con el desarrollo del trabajo de auditoría, esta unidad de fiscalización determinó a través del análisis realizado, eventuales vulnerabilidades que enfrenta la Municipalidad en el proceso de contratación administrativa. Para ello, se efectuó una valoración integral de:

- *Los procedimientos establecidos por la Municipalidad.*
- *Cumplimiento de la normativa, funciones, directrices y procedimientos aplicados por la administración para el desarrollo de las actividades asociadas con el proceso de Contratación Administrativa.*
- *Gestión actual del proceso de contratación administrativa.*

En este orden de ideas, se encontró que la Municipalidad con relación a la gestión del proceso de contratación administrativa presenta una serie de debilidades de control que giran en torno a los siguientes puntos:

- a. *Economía del proceso de contratación administrativa.*
- b. *Definición de indicadores de eficiencia y eficacia.*

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
INF-AI-11-2019

- c. Asignación de plazos en el proceso de contratación administrativa*
- d. Procedimientos para las actividades de contratación administrativa.*
- e. Medición del Índice de Gestión Municipal.*
- f. Definición de cronogramas de las contrataciones de la Municipalidad.*
- g. Subsistema de valoración de riesgos del proceso de contratación administrativa.*
- h. Conformación de un expediente electrónico.*

Bajo este contexto, en el tanto la Administración desarrolle acciones de mejora en los puntos enumerados anteriormente, ello repercutirá positivamente en las distintas fases de los procesos que fueron objeto de estudio.

Dadas las debilidades identificadas se giran una serie de disposiciones a la Administración, con el fin de que ésta, diseñe e implemente a la brevedad posible, mecanismos de control que logren mitigar los riesgos e impactos asociados a cada una de las debilidades de control interno enumeradas.

Además, es importante recalcar que lo indicado en el informe de la Auditoría será objeto de seguimiento en fechas posteriores según lo establecido en la norma 2.11 de las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público.

I. INTRODUCCIÓN

1.1 Origen del estudio.

El presente estudio se efectuó con fundamento en las competencias conferidas a las auditorías internas en el artículo 22 de la Ley General de Control Interno y en cumplimiento del Plan Anual de Trabajo de los periodos 2018- 2019 de esta Auditoría Interna.

1.2 Objetivo general del estudio.

Corroborar el desempeño del proceso de adjudicación y fiscalización mediante la valoración de la eficiencia, eficacia, economía de éste.

Objetivos Específicos:

- Verificar el cumplimiento el cumplimiento de la normativa, funciones, directrices y procedimientos aplicados por la administración para el desarrollo de las actividades asociadas con el proceso de Contratación Administrativa.
- Realizar un estudio sobre la gestión actual del proceso de contratación administrativa visto desde la perspectiva de las diferentes unidades involucradas en el mismo.

1.3 Alcance.

El estudio comprendió la evaluación de los procedimientos y mecanismos de control establecidos en los procesos de contratación administrativa llevados a cabo por la Unidad de Bienes y Servicios de la Municipalidad de Belén y otras unidades vinculadas a nivel de la Municipalidad.

Además, para la segunda parte de la evaluación comprende contrataciones adjudicadas en Obra y Servicios Públicos, durante el periodo comprendido entre el 2015 y 2018.

1.4 Criterios Utilizados en la Revisión.

Los criterios utilizados en el presente estudio, en lo aplicable y pertinente, al contenido de la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, los cuales conforman el marco de legalidad en el tema de contratación administrativa, así como el marco normativo interno.

1.5 Metodología Aplicada.

La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (R-DC-64-2014 de la Contraloría General de la República), y demás normativa aplicable.

Para efectos del presente estudio, se utilizaron las siguientes técnicas de auditoría:

- Estudio de la normativa interna y externa sobre contratación administrativa, así como estudio de jurisprudencia relacionada a dicho proceso a nivel del Sector Público.
- Análisis documental de la información facilitada por la Administración y hallazgos relevantes identificados.
- Entrevistas a funcionarios de la Municipalidad.
- Mapeo del Proceso de Contratación Administrativa.

1.6 Declaración de Cumplimiento de Normas

De conformidad con lo establecido en la Norma 1.3.3 de las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, se declara que las actividades del presente estudio se realizaron de conformidad con lo establecido en el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, entre otra normativa legal y técnica atinente a la materia.

1.7 Responsabilidad de la Administración.

La administración es responsable de 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, esto de conformidad con el artículo 10 de la Ley 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.”

1.8 Limitaciones.

Para la realización de este estudio se presentó la limitación que se describe a continuación:

Producto de la falta de procedimientos en la definición de los plazos para la realización de cada contratación, no fue viable realizar el análisis respectivo sobre el tiempo consumido para cada

contratación, por lo que representa una limitación en el alcance de la revisión efectuada en esta Auditoría y así poder concluir sobre la economía del proceso de contratación administrativa de la Municipalidad.

1.9 Antecedentes.

En atención al Universo de Auditoría, considerando la relevancia del tema de Contratación Administrativa y la responsabilidad que dichos actos conllevan para la administración, con respecto al uso de fondos públicos, se procedió a incluir esta revisión dentro del Plan Anual de Trabajo de la Auditoría Interna, de manera que sirva de apoyo en el proceso de toma de decisiones y rendición de cuentas, lo anterior en razón de la importancia del rubro significativo de inversión del presupuesto que realiza la Institución en sus compras, por lo tanto sobre dicha actividad es de vital importancia ejercer actividades de control.

Además, el proceso de contratación administrativa reviste importancia en cuanto permea a toda la institución, esto se puede constatar en el siguiente detalle de direcciones y unidades contratantes durante el periodo comprendido en el alcance de la presente revisión:

- Dirección Administrativa Financiera
- Dirección Desarrollo Social
- Dirección Servicios Públicos
- Unidad Emprendimientos y Promoción Laboral
- Unidad de Ambiente
- Unidad Cultura
- Unidad Transito
- Unidad Oficina de la Mujer
- Unidad Acueducto
- Alcaldía
- Unidad Recursos Humanos
- Unidad de Obras
- Unidad Informática
- Dirección Jurídica
- Unidad Salud Ocupacional
- Unidad Policía Municipal
- Unidad Trabajo Social
- Unidad Alcantarillado Sanitario
- Unidad Planificación Urbana
- Unidad Comunicación

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
INF-AI-11-2019

- Unidad Bienes Inmuebles
- Unidad Control de Calidad
- Unidad Contabilidad

Como resultado de los procesos iniciados por cada una de las unidades citadas anteriormente se efectuaron 773 procesos de contratación que representa \$ 4 482 068 371,88, para el periodo comprendido entre enero 2015 y octubre 2019 tal como se detalla a continuación:

Tipo de contratación	Cantidad contrataciones					Total	Relativo
	2015	2016	2017	2018	2019		
Contratación Directa	154	154	136	119	91	654	85%
Licitación Abreviada	34	21	15	16	14	100	13%
Licitación Pública	5	2	6	2	4	19	2%
Total	193	177	157	137	109	773	100%

Por otro lado, de las contrataciones adjudicadas en firme, el monto presupuestado total por año para el periodo comprendido en el alcance de la presente revisión fue el siguiente:

Año	Monto
2015	\$ 1 715 535 760,60
2016	1 243 698 856,94
2017	499 478 234,44
2018	859 896 126,79
2019	163 459 393,11
Total	\$ 4 482 068 371,88

II. COMUNICACIÓN DE RESULTADOS

En cumplimiento con lo establecido en el apartado 205. Comunicación de resultados de las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, los artículos 35, 36, 37 de la Ley General de Control Interno y el punto 4.5 del Procedimiento para la Tramitación de Informes de la Auditoría Interna de la Municipalidad de Belén, se comentaron los hallazgos contenidos en este informe, en la oficina de esta auditoría, lo cual consta en la minuta de auditoría CR-AI-09-2019 de octubre del año en curso, en presencia de los siguientes funcionarios de la Municipalidad: Thais Zumbado Ramirez, Vicealcadesa, Jorge Gonzalez Gonzalez, Director Administrativo Financiero y Marcos Porras Quesada, Coordinador de la Unidad de Bienes y Servicios, quienes aceptaron el resultado de dicho informe.

III. RESULTADO OBTENIDO

Mediante el estudio realizado se determinó lo siguiente:

3.1 Economía del proceso de contratación administrativa.

La Unidad de Bienes y Servicios a la fecha de cierre de la presente revisión no cuenta con procedimientos para el análisis de los plazos y tiempos consumidos por cada expediente de contratación administrativa de tal forma que sirva como insumo para la toma de decisiones de medidas correctivas y lograr una mejora en los procesos de contratación administrativa.

Debido a lo identificado anteriormente, la falta de diseño y ejecución del control asociado al análisis de plazos no permite detectar entre otros aspectos la economía del proceso de contratación al asociar los recursos generados por la unidad en función del tiempo requerido para cumplir con la meta trazada.

Al respecto, el inciso a) del artículo 2 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa establece que la actividad contractual debe seguir varios principios entre ellos el de eficiencia donde todo procedimiento debe tender a la selección de la oferta más conveniente para el interés público e institucional, a partir de un correcto uso de los recursos públicos.

También, el art. 3 de la Ley Anticorrupción que regula el deber de probidad, mismo que dicta pautas de comportamiento en todo servidor público, y que, para el caso, aplican a quienes desarrollan procesos de contratación administrativa. Tal numeral realmente lo que regula es una especie de parámetros a tener en cuenta en la conducta que se despliega. Repasemos el artículo en mención:

“Art. 3 – Deber de probidad. El funcionario público estará obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público. Este deber se manifestará, fundamentalmente, al identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias, de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igualdad para los habitantes de la República; asimismo, al demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley; asegurarse de que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña y, finalmente, al administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente”. (El resaltado no es del original)

Además, el reglamento a la Ley, por su parte señala:

“–Deber de probidad: Es la obligación del funcionario público de orientar su gestión a la satisfacción del interés público, el cual se expresa, fundamentalmente, en las siguientes acciones:

(...)d) Administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente.(...)”

Producto de la falta de definición de procedimientos, señalado anteriormente, para esta Auditoría no fue viable concluir sobre la economía del proceso de contratación administrativa de la Municipalidad, porque representa una limitación en el alcance de la revisión efectuada, al no poder obtener el costo en recursos de cada contratación realizada en función del tiempo asignado a éstas.

3.2 Indicadores de eficacia y eficiencia

La eficiencia y eficacia son principios que deben prevalecer en el proceso de contratación administrativa y, los indicadores serían los instrumentos que permitirían detectar las desviaciones sobre estos principios, sin los mismos no sería posible determinar la condición actual ni medir si existen mejoras o deficiencias en el transcurso del tiempo.

Al respecto, el inciso a) del artículo 2 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa establece que la actividad contractual debe seguir el principio de eficiencia según se detalla a continuación:

“Artículo 2º-Principios. La actividad contractual se registrará, entre otros, por los siguientes principios:

a)Eficiencia. Todo procedimiento debe tender a la selección de la oferta más conveniente para el interés público e institucional, a partir de un correcto uso de los recursos públicos. En las distintas actuaciones prevalecerá el contenido sobre la forma.”

También, la norma 4.5 de las Normas de Control Interno del Sector Público, señala que se deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional, tal como se extrae a continuación:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas (...)” (Resaltado no es del original).

Una forma de medir el grado de eficiencia en los procedimientos es mediante el diseño e implementación de indicadores de gestión, y al respecto, la norma 3.3 de las Normas de Control Interno del Sector Público establece:

“La valoración del riesgo debe sustentarse en un proceso de planificación que considere la misión y la visión institucionales, así como objetivos, metas, políticas e indicadores de desempeño claros, medibles, realistas y aplicables, establecidos con base en un conocimiento adecuado del ambiente interno y externo en que la institución desarrolla sus operaciones, y en consecuencia, de los riesgos correspondientes.” (Resaltado no es del original)

Como se puede observar parte de la valoración del riesgo debe sustentarse con indicadores claros, medibles, realistas y aplicables, establecidos con base en un conocimiento adecuado del ambiente interno y externo en que la institución o en su caso la Unidad desarrolla sus operaciones, y en consecuencia de los riesgos correspondientes.

Además, la norma 6.3 de las Normas de Control Interno del Sector Público indica que es necesario comprobar que se estén cumpliendo con las actividades de control tal como se detalla de seguido:

“Las actividades de seguimiento del SCI, deben incluir:

a) La comprobación durante el curso normal de las operaciones, de que se estén cumpliendo las actividades de control incorporadas en los procesos y ordenadas por la jerarquía correspondiente.”

De acuerdo con la revisión efectuada sobre los indicadores de gestión que utiliza la Unidad para medir la eficacia y eficiencia del proceso de contratación administrativa, no se identificó la existencia de estos que permitan para medirlos periódicamente.

3.3 Asignación de plazos en el proceso de contratación administrativa.

En lo que respecta a la asignación de plazos en los procesos de contratación la Unidad de Bienes y Servicios posee un documento denominado “tiempos-actividades-procesos-contratación”, el cual fue comunicado a la institución mediante oficio C-01-2007 de ese mismo año, por la Dirección Administrativa Financiera, en el cual se conocen los plazos máximos y los cronogramas de tiempos y responsables para las compras directas, licitaciones abreviadas y licitaciones públicas; sin embargo dicho documento a la fecha de la presente revisión se encuentra desactualizado y no es acorde a la realidad institucional.

Aunado a lo anterior, la falta de diseño e implementación de procedimientos que permitan analizar las causas de las desviaciones en los tiempos ya preestablecidos para tomar acciones correctivas incrementa el riesgo de eficiencia del proceso de contratación administrativa y no permite la mejora continua. Debido a esto podrían darse retrasos frecuentes en el proceso de compras de los bienes y servicios presupuestados lo cual podría generar la subejecución presupuestaria, sin que se conozcan las causas de los retrasos.

Además, como parte de la medición de la eficiencia y la eficacia del proceso de contratación administrativa el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa en cuanto a los plazos para adjudicación en el tema de licitaciones públicas señala lo siguiente:

“Artículo 94.-Recepción de ofertas. El plazo mínimo para recibir ofertas será de quince días hábiles, contado desde el día siguiente de la publicación del aviso a participar hasta el día y hora de la apertura de las ofertas, inclusive.

Artículo 95.-Adjudicación y readjudicación. La licitación deberá ser adjudicada dentro del plazo previsto en el cartel, que en ningún caso podrá ser superior al doble del plazo fijado para recibir ofertas.”

Y en el caso de licitaciones abreviadas sobre el mismo tema se indica lo siguiente:

Artículo 99.-Recepción de ofertas. El plazo para recibir ofertas no podrá ser menor a cinco ni mayor a veinte días hábiles. En casos muy calificados, dicho plazo podrá ser ampliado hasta por un máximo de diez días hábiles adicionales al inicialmente fijado, para lo cual deberá dejarse constancia en el expediente, mediante acto razonado suscrito por el Jefe de la Proveeduría. (...)

(...) Artículo 100.-Adjudicación y readjudicación. El acto de adjudicación deberá dictarse dentro del plazo establecido en el cartel, que no podrá ser superior al doble del fijado para recibir ofertas.

Y por último las contrataciones directas el Reglamento estipula los siguientes plazos de recepción de ofertas y adjudicación:

“Artículo 144.-Escasa cuantía. Las contrataciones que, por su limitado volumen y trascendencia económica, de conformidad con los montos establecidos en el artículo 27 de la Ley de Contratación Administrativa, podrán tramitarse siguiendo el procedimiento que se indica en este Reglamento. (...)

La entidad dará un plazo mínimo de un día y un máximo de cinco días hábiles para la presentación de las cotizaciones. En casos acreditados como urgentes se pueden solicitar las

cotizaciones con, al menos, cuatro horas de anticipación a su recepción; en este supuesto deberá existir un documento firmado por un funcionario que se haga responsable de esta decisión, quien será el mismo que dicta el acto de adjudicación. (...)

El acto de adjudicación deberá dictarse en un plazo máximo de diez días hábiles, prorrogable por un plazo igual en casos debidamente justificados, contados a partir del día de la apertura de ofertas”.

En resumen, la Unidad de Bienes y Servicios carece de un control actualizado que se ajuste a la realidad institucional, para llevar los plazos en que incurre en el proceso de contratación administrativa, el cual contribuye a cuantificar el tiempo de cada etapa del proceso, que le impide medir la eficacia y eficiencia de dicho proceso.

3.3.1 Contrataciones fuera del tiempo estándar.

Como se mencionó en el punto anterior, el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa define el tiempo de adjudicación para cada tipo de contratación, mismo que se utilizó como referencia para comparar el tiempo real consumido para cada una de las contrataciones concretadas por la Municipalidad, de acuerdo con la información consultada en el Sistema Integrado de la Actividad Contractual de la Contraloría General de la República.

A continuación, se muestra el total de contrataciones realizadas por la Municipalidad entre el 2015 a octubre del 2019, según el siguiente cuadro:

Cuadro N°1 Procesos de contratación concretados por la Municipalidad
 Periodo comprendido entre enero 2015 y octubre 2019

Tipo de contratación	Cantidad contrataciones					Total	Relativo
	2015	2016	2017	2018	2019		
Contratación Directa	154	154	136	119	91	654	85%
Licitación Abreviada	34	21	15	16	14	100	13%
Licitación Pública	5	2	6	2	4	19	2%
Total	193	177	157	137	109	773	100%

Fuente: Elaboración propia con base en información contenido en el SIAC.

Con base en la información anterior, se determinó del análisis efectuado de las contrataciones realizadas por la institución para el periodo comprendidas entre el periodo del 1 de enero 2015 al 30 de octubre 2019, que la mayoría de las Contrataciones Directas se tramitaron dentro del tiempo estándar (82%), sin embargo, a nivel de Licitación Abreviada solo un 33% se ejecutaron dentro del tiempo estándar, tal y como se muestra en los siguientes cuadros:

Cuadro N°2 Procesos de contratación fuera del tiempo reglamentado
 Periodo 2015

	Contratación Directa	Licitación Abreviada	Licitación Pública	Total	Relativo
	Cantidad contrataciones	Cantidad contrataciones	Cantidad contrataciones		
Contrataciones fuera del tiempo reglamentado	67	24	2	93	48%
Contrataciones dentro del tiempo reglamentado	87	10	3	100	52%
Total	154	34	5	193	100%

Fuente: Elaboración propia con base en información contenido en el SIAC

Para el periodo 2015, del total de 193 contrataciones realizadas por la administración 93 excedieron el tiempo definido por el marco legal según el Reglamento de Contratación Administrativa, que representa el 48% de estas. Es importante resaltar que en el caso particular de las licitaciones abreviadas son las que representan un mayor incumplimiento ya que el 70% de ellas excedieron el plazo definido por la administración según lo establecido en el reglamento.

Cuadro N°3 Procesos de contratación fuera del tiempo reglamentado
 Periodo 2016

	Contratación Directa	Licitación Abreviada	Licitación Pública	Total	Relativo
	Cantidad contrataciones	Cantidad contrataciones	Cantidad contrataciones		
Contrataciones fuera del tiempo reglamentado	66	15	2	83	47%
Contrataciones dentro del tiempo reglamentado	88	6	0	94	53%
Total	154	21	2	177	100%

Fuente: Elaboración propia con base en información contenido en el SIAC

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
INF-AI-11-2019

Para el periodo 2016, del total de 177 contrataciones realizadas por la administración 83 excedieron el tiempo definido por el marco legal según el Reglamento de Contratación Administrativa, que representa el 47% de estas. Es importante resaltar que en el caso particular de las licitaciones públicas son las que representan un mayor incumplimiento ya que el 100% de ellas excedieron el plazo definido por la administración según lo establecido en el reglamento.

Cuadro N°4 Procesos de contratación fuera del tiempo reglamentado
 Periodo 2017

	Contratación Directa	Licitación Abreviada	Licitación Pública	Total	Relativo
	Cantidad contrataciones	Cantidad contrataciones	Cantidad contrataciones		
Contrataciones fuera del tiempo reglamentado	58	9	6	73	46%
Contrataciones dentro del tiempo reglamentado	78	6	0	84	54%
Total	136	15	2	157	100%

Fuente: Elaboración propia con base en información contenido en el SIAC

Para el periodo 2017, del total de 157 contrataciones realizadas por la administración 73 excedieron el tiempo definido por el marco legal según el Reglamento de Contratación Administrativa, que representa el 46% de estas. Es importante resaltar que en el caso particular de las licitaciones públicas son las que representan un mayor incumplimiento ya que el 100% de ellas excedieron el plazo definido por la administración según lo establecido en el reglamento.

Cuadro N°5 Procesos de contratación fuera del tiempo reglamentado
Periodo 2018

	Contratación Directa	Licitación Abreviada	Licitación Pública	Total	Relativo
	Cantidad contrataciones	Cantidad contrataciones	Cantidad contrataciones		
Contrataciones fuera del tiempo reglamentado	7	1	0	8	6%
Contrataciones dentro del tiempo reglamentado	112	15	2	129	94%
Total	119	16	2	137	100%

Fuente: Elaboración propia con base en información contenido en el SIAC

Para el periodo 2018, del total de 137 contrataciones realizadas por la administración 8 excedieron el tiempo definido por el marco legal según el Reglamento de Contratación Administrativa, que representa el 6% de estas. Es importante resaltar que para este año se obtuvo una mejora en la gestión de las contrataciones.

Cuadro N°6 Procesos de contratación fuera del tiempo reglamentado
Periodo 2019

	Contratación Directa	Licitación Abreviada	Licitación Pública	Total	Relativo
	Cantidad contrataciones	Cantidad contrataciones	Cantidad contrataciones		
Contrataciones fuera del tiempo reglamentado.	8	1	1	10	9%
Contrataciones dentro del tiempo reglamentado.	83	13	3	99	91%
Total	91	14	4	109	100%

Fuente: Elaboración propia con base en información contenido en el SIAC

Para el periodo 2019, del total de 109 contrataciones realizadas por la administración 10 excedieron el tiempo definido por el marco legal según el Reglamento de Contratación Administrativa, que

representa el 9% de estas. Es importante resaltar que con relación al 2018, para este año se obtuvo una desmejora en la eficiencia de las contrataciones al disminuir tres puntos porcentuales.

Al respecto, la norma 4.5 de las Normas de Control Interno del Sector Público indica que se deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional.

Por su parte, el artículo 225 y 269 de la Ley General de Administración Pública indica que la actuación administrativa se realizará con arreglo a normas de economía, simplicidad, celeridad y eficiencia, dentro del respeto al ordenamiento, tal como se muestra a continuación:

“Artículo 225.-

- 1. El órgano deberá conducir el procedimiento con la intención de lograr un máximo de celeridad y eficiencia, dentro del respeto al ordenamiento y a los derechos e intereses del administrado.*
- 2. Serán responsables la Administración y el servidor por cualquier retardo grave e injustificado”.*

“Artículo 269.-

- 1. La actuación administrativa se realizará con arreglo a normas de economía, simplicidad, celeridad y eficiencia.*
- 2. Las autoridades superiores de cada centro o dependencia velarán, respecto de sus subordinados, por el cabal cumplimiento de este precepto, que servirá también de criterio interpretativo en la aplicación de las normas de procedimiento.”*

Lo anterior representa una afectación a los principios de eficiencia y eficacia, definidos en el punto 3.2 del presente informe, para la Institución porque influye negativamente en la oportunidad de la contratación de bienes y servicios que podrían ser esenciales para la consecución de los objetivos.

Con respecto a lo anterior en cuanto a licitaciones abreviadas el artículo 100 señala lo siguiente:

“Artículo 100.-Adjudicación y readjudicación. (...) Asimismo, los funcionarios responsables del no dictado oportuno del acto de adjudicación estarán sujetos a las sanciones previstas en los artículos 96 y 96 bis de la Ley de Contratación Administrativa, por incumplimiento general de plazos legales.”

Con respecto a lo anterior en cuanto a licitaciones públicas el artículo 95 señala lo siguiente:

“Artículo 95.-Adjudicación y readjudicación. (...) Asimismo, los funcionarios responsables del no dictado oportuno del acto de adjudicación estarán sujetos a las sanciones previstas en los artículos 96 y 96 bis de la Ley de Contratación Administrativa.”

En resumen, de los cinco años evaluados se puede determinar que los tres primeros (2015,2016,2017) presentan un comportamiento constante ya que Contrataciones fuera del tiempo reglamentado se encuentra entre un 46% y 48%, lo cual es un porcentaje que llama la atención porque representa casi el 50% de estas, sin embargo para el periodo 2018, solo representan un 6% las que se encuentran en esta situación, a pesar de lo anterior para el 2019, se incremento a un 9%, que podría volver a mostrar niveles a los ya expuestos en años anteriores.

Como se menciona en cada uno de los cuadros descritos anteriormente, la fuente utilizada para elaborar los mismos fue el Sistema Integrado de Actividad Contractual (SIAC), para el cual es importante citar que mediante la directriz Nro. D-4-2005-CO-DDI del catorce de diciembre de dos mil cinco, la Contraloría General de la República emitió las “Directrices para el Registro, la Validación y el Uso de la Información sobre la Actividad Contractual Desplegada por los Sujetos Pasivos del Control y la Fiscalización de la Contraloría General de la República”, posteriormente el 19 de diciembre de 2007, mediante Resolución Nro. R-CO-66-2007 se modificó dicha resolución. En ellas se estableció que los entes y órganos públicos, se encuentran obligados a registrar la “actividad contractual” en el SIAC a partir de su vigencia.

En términos generales el SIAC, permite registrar información referente a los procedimientos de contratación iniciados, los actos de adjudicación, calidades del contratista, objeto y monto de las operaciones, así como otros datos de relevancia sobre la actividad contractual de la Administración, con el propósito de promover la eficiencia y la transparencia en el uso de los recursos destinados a dicha actividad, también permite proveer información para la gestión, el control, la fiscalización y satisfacer la demanda de información en materia de contratación administrativa de la comunidad nacional e internacional.¹

Por otra parte, tanto el Director Administrativo Financiero como el Coordinador de Bienes y Servicios señalan que la información de la Municipalidad presentada en el SIAC, presenta errores en términos de las fechas. A pesar de ello, no existe evidencia de las gestiones por parte de la administración ante el órgano contralor para solucionar lo indicado.

¹ De conformidad con el considerando IV de la resolución D-4-2005-CO-DDI.

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
INF-AI-11-2019

3.3.2 Porcentaje de contrataciones infructuosas.

A continuación, se muestra un cuadro con el detalle de las contrataciones declaradas infructuosas entre los periodos 2015 a octubre 2019, así:

Cuadro N°7 Procesos de contratación infructuosos
 Periodo comprendido entre 2015 y 2019

Períodos	Procesos de Contratación	Absoluto	Infructuosas Relativo
2015	193	16	8%
2016	177	17	9%
2017	157	13	8%
2018	137	21	15%
2019	109	20	18%

Fuente: Elaboración propia con base en información contenido en el SIAC

Al respecto, el artículo 86 del Reglamento a Ley de Contratación Administrativa indica “si al concurso no se presentaron ofertas o las que lo hicieron no se ajustaron a los elementos esenciales del concurso, se dictará un acto declarando infructuoso el procedimiento, justificando los incumplimientos sustanciales que presenten las ofertas.”

Del cuadro anterior, se puede analizar que el comportamiento de las contrataciones que han sido declaradas infructuosas en el tiempo han aumentado, ya que, en el 2015, las mismas representaban un 8% del total de las contrataciones y para el 2019 se incremento a un 18%. Lo anterior, tiene un impacto en la Municipalidad debido a los recursos invertidos en un proceso que no se concretó, y esto como consecuencia repercute directamente en el servicio al no cumplir con los objetivos del plan operativo a nivel institucional.

Del total de 87 procesos de contratación referenciados anteriormente, se citan a manera de ejemplo los siguientes:

Cuadro N°8 Ejemplos Procesos de contratación infructuosos

Número de Procedimiento	Presupuesto Disponible	Objeto Contractual	Motivo de declaración infructuosa
2015CD-000040-0002600001	¢1.987.853,00	COMPRA DE MATERIALES Y PRODUCTOS DE COMPUTO	No se indica motivo
2016CD-000031-0002600001	¢4.634.099,84	COMPRA DE ZAPATOS DE SEGURIDAD	Se declara infructuosa ya que ninguna de las

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
INF-AI-11-2019

Número de Procedimiento	Presupuesto Disponible	Objeto Contractual	Motivo de declaración infructuosa
			ofertas y según las muestras presentadas cumplen técnicamente.
2017LA-000007-0002600001	¢5.000.000,00	COMPRA DE BOMBAS Y MOTORES	Se declara infructuosa, ya que una de la empresa no cumple con los requerimientos técnicos
2018LA-000014-0002600001	¢240.000.000,00	CONSTRUCCION DE TANQUE DE ALMACENAMIENTO DE AGUA POTABLE EN LA RIBERA	Declarar infructuoso este proceso de licitación, en vista que las ofertas presentadas sobrepasan el presupuesto asignado a la obra.
2019CD-000011-0002600001	¢20.000.000,00	CONTRATACION DE SERVICIOS DE MEJORAMIENTO Y OPTIMIZACION DE LOS SISTEMAS CAPTACION	No se indica motivo

Fuente: Elaboración propia con base en información contenido en el SIAC

Por su parte, el inciso a) del artículo 2 del Reglamento a Ley de Contratación Administrativa establece que la actividad contractual debe seguir el principio de eficiencia donde todo procedimiento debe tender a la selección de la oferta más conveniente para el interés público e institucional, a partir de un correcto uso de los recursos públicos.

3.4 Manual de procedimientos para las actividades de contratación administrativa.

En lo que corresponde a la gestión de la organización del proceso de contratación administrativa, se evaluó la existencia de normativa interna vigente donde se defina, determine y establezca la organización, la estructura administrativa y técnica a cargo del proceso de contratación, los programas de trabajo, definición de actividades, de roles y responsabilidades de cada una de las unidades participantes en el proceso de contratación.

Como parte de la evaluación anterior se identificó la siguiente normativa interna de la Municipalidad:

Cuadro N°9 Normativa interna de la Municipalidad

Nombre	Fecha de publicación	Ultima actualización
Procedimiento para la cancelación de Bienes y Servicios contratados por la Municipalidad de Belén.	2008	Se mantiene desde su entrada en vigencia.
Manual para requisición de materiales, herramientas y equipos.	2010	Se mantiene desde su entrada en vigor.
Manual para la tramitación de convenios y contratos de venta de servicios con instituciones públicas.	2008	Se mantiene desde su entrada en vigor.
Manual para la apertura de ofertas.	2009	Se mantiene desde su entrada en vigencia.
Manual para el pago de facturas.	2007	Se mantiene desde su entrada en vigencia.
Manual para trámite de Licitaciones.	2010	Se mantiene desde su entrada en vigencia.
Reglamento de contrataciones directas	2000	Se mantiene desde su entrada en vigencia.
Manual para trámite de Compras Directas	2010	Se mantiene desde su entrada en vigencia.
Reglamento del sistema de adquisición de bienes y servicios y sistema de registro de personas proveedoras de la Municipalidad de Belén	2010	Se mantiene desde su entrada en vigencia.
Manual de procedimiento para la comunicación de acuerdos sobre licitaciones	2010	Se mantiene desde su entrada en vigencia.
Manual de proceso de la Unidad de Bienes y Servicios	1999	Se mantiene desde su entrada en vigencia.

Fuente: Elaboración propia con base en documentación física de la Dirección Administrativa Financiera.

Por otra parte, la Municipalidad carece de un Manual de Procedimientos de contratación administrativa que contemple en otros aspectos los siguientes:

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
INF-AI-11-2019

- a. Registro de proveedores.
- b. Solicitudes de compra.
- c. Catálogo de bienes y servicios.
- d. Decisión inicial.
- e. Expediente de la contratación.
- f. Contratación irregular.
- g. Sistema integrado de actividad contractual (SIAC).
- h. Asignación de roles y actividades a realizar.
- i. Refrendos.
- j. Fiscalización de los contratos administrativos.
- k. Contrataciones por excepción.
- l. Licitación pública.
- m. Licitación abreviada.
- n. Contratación Directa.
- o. Prórrogas automáticas al contrato de servicios continuados.
- p. Modificación unilateral.
- q. Contrato adicional.
- r. Administración y custodia de garantías.
- s. Fase recursiva.
- t. Subsanaciones.

En relación con lo anterior, se determinó que la Municipalidad no cuenta con un manual de procedimientos actualizado que integre y describa cada una de las actividades inherentes al proceso de contratación administrativa, que realizan las diferentes dependencias desde la planificación de las compras hasta la entrega del bien o servicio y el pago y garantías; además, de las responsabilidades claramente definidas tanto para la Unidad de Bienes y Servicios como para todos los funcionarios que participan de manera directa o indirecta en los procesos de contratación a nivel institucional, específicamente asignadas y formalmente comunicadas a los funcionarios respectivos, según el puesto que ocupan y que intervienen en dicho proceso.

Para lo anterior se debe de considerar lo que estipula la norma 4.1, 4.5.1 y 4.2 de las Normas de Control Interno para el Sector Público, mismas que se transcribe a continuación:

“...4.1 Actividades de control: El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, las actividades de control pertinentes, las que comprenden las políticas, los procedimientos y los mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales. Dichas actividades deben ser dinámicas, a fin de introducirles las mejoras que procedan en virtud de los requisitos que deben cumplir para garantizar

razonablemente su efectividad. El ámbito de aplicación de tales actividades de control debe estar referido a todos los niveles y funciones de la institución. En ese sentido, la gestión institucional y la operación del SCI deben contemplar, de acuerdo con los niveles de complejidad y riesgo involucrados, actividades de control de naturaleza previa, concomitante, posterior o una conjunción de ellas. Lo anterior, debe hacer posible la prevención, la detección y la corrección ante debilidades del SCI y respecto de los objetivos, así como ante indicios de la eventual materialización de un riesgo relevante.

4.5.1 Supervisión constante El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben ejercer una supervisión constante sobre el desarrollo de la gestión institucional y la observancia de las regulaciones atinentes al SCI, así como emprender las acciones necesarias para la consecución de los objetivos”.

“4.2 Requisitos de las actividades de control Las actividades de control deben reunir los siguientes requisitos:

(...) e. Documentación. 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.

f. Divulgación. Las actividades de control deben ser de conocimiento general, y comunicarse a los funcionarios que deben aplicarlas en el desempeño de sus cargos. Dicha comunicación debe darse preferiblemente por escrito, en términos claros y específicos.

3.5 Cronogramas para los procedimientos de contratación

De conformidad con la Ley de Contratación Administrativa, en su Capítulo II “Requisitos previos de los procedimientos de contratación”, específicamente en el Artículo 7º “Inicio del procedimiento”, se establece que el procedimiento de contratación se iniciará con la decisión administrativa de promover el concurso, la cual encabezará el expediente que se forme y contendrá una justificación de su procedencia, una descripción y estimación de costo del objeto, así como el cronograma con las tareas y los responsables de su ejecución.

Sobre este particular, se observó que la Unidad de Bienes y Servicios no dispone de cronogramas generales, para cada contratación que se gestione en dicha Unidad que sirvan de instrumento orientador para establecer un esquema básico y general en el que se muestren las fases de los procedimientos de contratación administrativa, según sus particularidades y regulaciones, así como

el plazo máximo en días que tienen las unidades participantes para cumplir con las tareas que deben realizar.

Asimismo, con base en la revisión realizada, se observó que éstos no contienen un cronograma específico con el correspondiente calendario de las principales actividades que van a realizar en un determinado procedimiento de contratación en el cual se definan las tareas, plazos y responsables de ejecutarlas.

Aunado a lo anterior, la definición de los cronogramas respectivos sirve para cumplir con el marco legal y con el fortalecimiento del control interno, debido a que ello permite estructurar la trazabilidad de cada contratación y con ello minimizar riesgos y contribuir con los principios de eficiencia y eficacia.

3.6 Conformación de expediente electrónico

La unidad de Bienes y Servicios con respecto a la tenencia y custodia de los documentos asociados a cada uno de los procesos de contratación cuenta actualmente con un expediente mixto, es decir, posee una parte del mismo en la plataforma SICOP y otra de forma física, por lo cual la Municipalidad presenta una inobservancia con lo señalado en las normas de archivo y las normas de uso del sistema SICOP.

Asimismo, no existe evidencia de la definición de los procedimientos, políticas e instrumentos para la gestión documental los cuales deberán de ser aprobados por las autoridades competentes.

Aunado a lo anterior, no se observó acciones de la Administración direccionadas a cerrar la brecha existente a la fecha del presente informe entre la gestión documental física y digital.

Debido a lo anterior se debe observar lo indicado en la Ley General de Control Interno, artículo 16 “Sistemas de Información”, esto con el fin de que la administración disponga de una gestión documental institucional la cual deberá estar estrechamente relacionada a la gestión de la información. En cuanto a la información y comunicación, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, como responsables del buen funcionamiento del sistema de información.

Además, se debe de cumplir con los siguientes requerimientos y normas; los artículos 33, 35, 36, 131, 132, 138, 139 de la Ley N°7202. Los artículos 69, 70 y 71 del Reglamento de la Ley N°7202, Directriz General para la “Producción de Documentos en Soporte Papel de Conservación Permanente” publicada en el diario oficial La Gaceta N°39 del 25 de febrero del 2015. La Directriz para la “Elaboración del Tipo Documental Carta”, publicada en el diario oficial la Gaceta N° 247 del 21 de diciembre del 2015. La Directriz con “Regulaciones Técnicas sobre Administración de Documentos Producidos por Medios Automáticos”, emitida por la Junta Administrativa del Archivo Nacional y

publicada en la Gaceta N°61 de 28 de marzo del 2008. La Política de Certificados para la Jerarquía Nacional de Certificadores Registrados. La Política de Formatos Oficiales de los documentos Electrónicos Firmados Digitalmente emitidos por la Dirección de Certificados y Firma Digital del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), publicada en la Gaceta N°95 del 20 de mayo del 2013, Directriz de “Masificación de la Implementación y el Uso de la Firma Digital en el Sector Público costarricense”, publicada en la Gaceta N°79 de 25 abril de 2014.

También se deben de analizar las normas 4.3 y 5.9 de las Normas de Control Interno para el Sector Público, así como las norma 2.3 y 2.5 de las Normas Técnicas para la Gestión y el Control de las Tecnologías de Información, que rezan así:

4.3 Protección y conservación del patrimonio El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, 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, incluyendo los derechos de propiedad intelectual. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de tales activos y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestos, así como los requisitos indicados en la norma

4.2. Las subnormas que se incluyen a continuación no constituyen un conjunto completo de las actividades de control que deba ser observado por la totalidad de las instituciones del sector público con ese propósito; por consiguiente, corresponde a los jefes y titulares subordinados determinar su pertinencia en cada caso y establecer las demás actividades que sean requeridas.

5.9 Tecnologías de información El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben propiciar el aprovechamiento de tecnologías de información que apoyen la gestión institucional mediante el manejo apropiado de la información y la implementación de soluciones ágiles y de amplio alcance. Para ello deben observar la normativa relacionada con las tecnologías de información, 25 emitida por la CGR.13 En todo caso, deben instaurarse los mecanismos y procedimientos manuales que permitan garantizar razonablemente la operación continua y correcta de los sistemas de información.

2.3 Infraestructura tecnológica

La organización debe tener una perspectiva clara de su dirección y condiciones en materia tecnológica, así como de la tendencia de las TI para que conforme a ello, optimice el uso de su infraestructura tecnológica, manteniendo el equilibrio que debe existir entre sus requerimientos y la dinámica y evolución de las TI.

2.5 Administración de recursos financieros

La organización debe optimizar el uso de los recursos financieros invertidos en la gestión de TI procurando el logro de los objetivos de esa inversión, controlando en forma efectiva dichos recursos y observando el marco jurídico que al efecto le resulte aplicable”.

Debido a la reforma a la Ley de Contratación Administrativa, publicada en el alcance N°155 del 05 de setiembre del 2018, Decreto N°41243-H, obliga a los entes públicos a efectuar las contrataciones por medio del SICOP, debiéndose utilizar en su totalidad como un expediente electrónico, por lo que no deberán de existir posterior a esa fecha expedientes de contrataciones de forma física tal como se denota a continuación:

"Artículo 2º-Principios.

(.)

c) Publicidad. Los procedimientos de contratación se darán a conocer por el medio electrónico designado al efecto, atendiendo su naturaleza. Se debe garantizar el libre y oportuno acceso al expediente electrónico, que deberá contener la totalidad de las actuaciones relacionadas con la actividad de contratación administrativa realizada.” (El resaltado no es del original)

"Artículo 11.- Expediente. La decisión inicial dará apertura al expediente electrónico de la contratación en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), dicho expediente deberá contener la totalidad de las actuaciones desarrolladas tanto por la Administración contratante como por los demás participantes, de conformidad con las directrices emitidas por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa en calidad de órgano rector del Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, así como el reglamento de uso del sistema.

Quedan excluidos del acceso a los documentos declarados confidenciales por la Administración contratante los participantes y el público en general, dichos documentos se mantendrán dentro del expediente electrónico de la contratación, teniendo acceso a ellos únicamente la Administración y el oferente que los aportó.

Los expedientes electrónicos se conservarán en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), durante un período mínimo de cinco años posterior a la ejecución total del respectivo contrato o finalización del procedimiento de contratación respectivo, su posterior conservación y disposición se realizará aplicando lo establecido en la normativa dispuesta al efecto por la Dirección General de Archivo Nacional.

Cuando por caso fortuito o fuerza mayor resulte imposible la conformación del expediente electrónico en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), la Administración contratante deberá esperar que el impedimento sea superado. En caso de que la espera

amenace imposibilitar la satisfacción del interés público perseguido con la contratación pendiente de inicio, deberá conformarse el expediente de la contratación a través de un medio electrónico distinto del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), cumpliendo con la totalidad de las formalidades que el ordenamiento jurídico impone a la conformación de expedientes administrativos y las disposiciones específicas de la materia de contratación administrativa, este se mantendrá en custodia y bajo responsabilidad de la Proveeduría Institucional respectiva, la cual garantizará su libre acceso.

Cualquier actuación en un procedimiento de contratación administrativa que por caso fortuito o fuerza mayor no pueda realizarse a través del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), deberá ser incorporada al expediente electrónico respectivo inmediatamente que el Sistema lo permita, garantizando que toda actividad de contratación administrativa desarrollada, pueda ser consultada a través de dicho Sistema." (El resaltado no es del original)

Por otra parte, mediante correo electrónico del 01 de julio del presente año, la Dirección Administrativa Financiera, previa remisión de la Alcaldía, comunico al personal de la Municipalidad la Circular DGABCA-0042-2019 del Ministerio de Hacienda, donde se indica la obligatoriedad del uso de la herramienta SICOP para realizar las compras de la institución, tal como se extrae continuación:

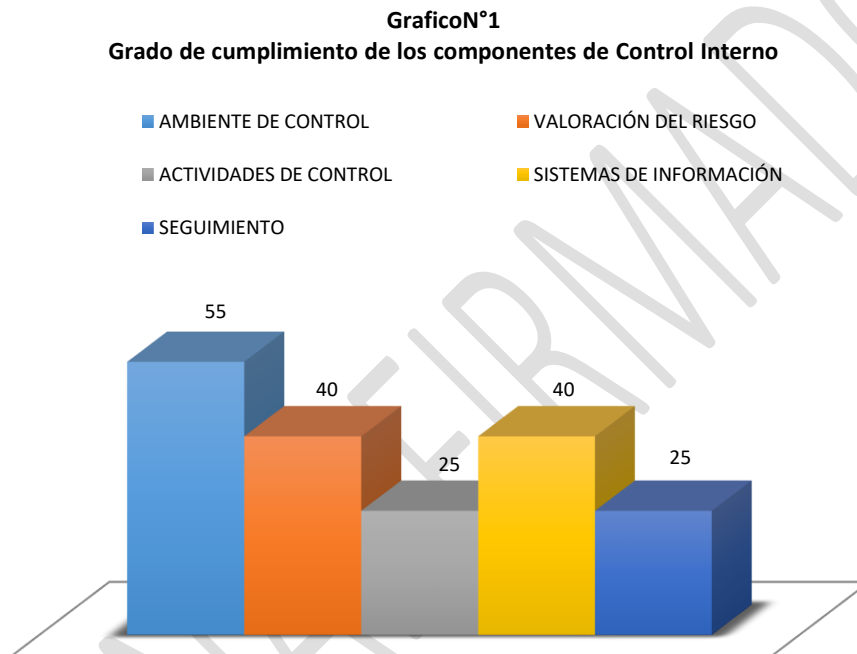
"De conformidad con lo establecido en artículo 99, inciso k) de la Ley N°8131, Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, el artículo 40 de la Ley N°7494, Ley de Contratación Administrativa y en atención a lo estipulado en la Directriz N°025-H, Dirigida al sector público sobre "Obligatoriedad del uso del Sistema Integrado de Compras Públicas en las contrataciones con recursos a cargo del Presupuesto Nacional", (La Gaceta N°197 del 25 de octubre del 2018), se solicita remitir la siguiente información:

- 1. Monto de transferencia asignado con cargo al presupuesto nacional, para el ejercicio 2019*
- 2. Declaración jurada firmada por el máximo jerarca que acredite que la totalidad de los procesos de compras se realizan por medio del SICOP. En caso contrario, sírvase informar sobre los procedimientos realizados fuera del sistema, con la respectiva justificación." (El resaltado no es del original)*

En resumen, la Municipalidad para cada proceso de contratación cuenta con un expediente mixto, es decir, una parte física y otra electrónica, por medio del cual se garantiza el acceso a la información contenida en este. No obstante, lo anterior no se cuenta con un expediente único electrónico.

3.7 Subsistema de valoración de riesgos

En lo que respecta a la implementación del proceso de autoevaluación de control interno y SEVRI de la Municipalidad, elaborado con la colaboración de la empresa Nahaorqui Consultores S.A, presentado en el 2014, se identificó que para la Unidad de Bienes y Servicios los cinco componentes de control interno fueron calificados entre incipiente y novato, obteniéndose una calificación de 37, como puede observarse en el siguiente gráfico:



Fuente: Documento "Implementación Proceso de Autoevaluación de Control Interno y SEVRI de la Municipalidad de Belén (Etapas C Y D Primera Parte)" – Nahaorqui Consultores S.A

Por otro lado, en ese mismo documento se identificaron los principales riesgos de la Unidad de Bienes y Servicios, los mismos se detallan a continuación:

a. *"Los principales riesgos identificados son:*

1. *Procesos de compra infructuosos o con atrasos significativos.*
2. *Adquisición errónea de bienes o servicios...*
(...)
3. *Desactualización del registro de proveedores.*
4. *No realizar un adecuado trámite de pago a proveedores."*(Resaltado no es del original)

Posteriormente, con base en los resultados específicos de la etapa de SEVRI 2018, para la Dirección Administrativa Financiera se identificó en el tema de riesgos de la Unidad de Bienes y Servicios lo siguiente:

“Seguidamente se muestran las problemáticas o riesgos que a nivel de percepción se asocian con la Dirección Administrativa Financiera.

- (...) Falta de claridad de las responsabilidades del proveedor al tener que asumir funciones de otras unidades, se desvirtúa la responsabilidad de otras áreas. (Bienes y Servicios) (...)
- (...) El escaso personal de bodega no permite brindar un buen servicio tal como informar el estado del inventario existente. (Bienes y Servicios) (...)
- (...) Mantener documentos sin protección facilita el extravío de los mismos acarreando consecuencias disciplinarias. (Bienes y Servicios)” (...)

Con Respecto al tema de los riesgos es importante reseñar que el informe de autoevaluación del SEVRI del 2019 emitido en abril de ese mismo año, señala que el componente del sistema relacionado con la Valoración del Riesgo tiene un cumplimiento de un 0%.

Con fundamento en lo descrito anteriormente, la Municipalidad, a la fecha no ha revisado, analizado y administrado los riesgos relevantes asociados con cada una de las etapas del proceso de contratación administrativa (planificación, contratación y ejecución contractual), con el fin de monitorear permanentemente el control interno de ese proceso y poder contar con cierto nivel de certeza de la probabilidad de ocurrencia de riesgos asociados, para adoptar medidas que permitan minimizarlos.

Sobre ese particular, la Convención de Organización de las Naciones Unidas (ONU) contra la corrupción, emitida el 29 de setiembre de 2003² establece en el artículo 9 punto 2 inciso d) que “Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará medidas apropiadas para promover la transparencia y la obligación de rendir cuentas en la gestión de la hacienda pública. Esas medidas abarcarán entre otras cosas: (...) d. Sistemas eficaces y eficientes de gestión de riesgos y control interno.”. (El subrayado es nuestro)

Además, los artículos 13 y 14 de la Ley General de Control Interno (LGCI) Nro. 8292³, del 31 de julio de 2002, son claros en establecer el deber que tiene la Administración Activa, de desarrollar y

² Firmada por Costa Rica el 10 de diciembre de 2003 y ratificada el 21 de marzo de 2007.

³ Publicada en la Gaceta Nro. 169 del 4 de setiembre de 2002.

mantener una gestión que le permita administrar un nivel de riesgo determinado, para ello debe analizar los riesgos relevantes asociados al logro de los objetivos y metas institucionales, su efecto posible, su importancia, la probabilidad de que ocurran, así como adoptar las medidas necesarias para el funcionamiento adecuado del sistema de valoración del riesgo, de manera que se establezcan los mecanismos operativos que minimicen ese riesgo en las acciones por ejecutar.

Igualmente, las Normas de Control Interno para el Sector Público⁴ en el aparte 3.1. en cuanto a la valoración del riesgo, establece lo siguiente:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben definir, implantar, verificar y perfeccionar un proceso permanente y participativo de valoración del riesgo institucional, como componente funcional del SCI. Las autoridades indicadas deben constituirse en parte activa del proceso que al efecto se instaure.”

La ausencia de mecanismos de revisión, evaluación y gestión de riesgos citado anteriormente genera que en la Municipalidad no se cuente con información actualizada a la fecha del presente informe sobre los riesgos más importantes de los procesos de contratación administrativa a que se enfrenta la Municipalidad, para generar estrategias y minimizar sus posibles efectos, y eventualmente podrían alterar el equilibrio económico del contrato.

Además, no se tiene evidencia de que exista un adecuado servicio a las unidades solicitantes resultante de un mejoramiento continuo de la contratación administrativa, con base en el análisis de riesgos, de manera que los usuarios cuenten con los bienes, servicios y proyectos requeridos en el momento oportuno para cumplir los objetivos institucionales que les han sido asignados.

3.8 Plan de compras

De acuerdo con la revisión efectuada, no se obtuvo evidencia de que la Unidad de Bienes y Servicios disponga de un proceso formalizado para la elaboración, ejecución y seguimiento del Plan de Compras, el cual incluya los procedimientos, formularios, plantillas y lineamientos asociados a dicho proceso.

Además, no se observó la existencia de un procedimiento para la etapa de ejecución, en el cual se detalle las labores de la Unidad de Bienes y Servicios en cuanto al monitoreo de la ejecución con recordatorios y reuniones de seguimiento, así como un informe final sobre la ejecución y planes de mejoras a implementar.

Adicionalmente no se obtuvo evidencia formal respecto al proceso de seguimiento dado por la administración que verifique el grado en que se está dando cumplimiento a la programación de largo

⁴ Aprobadas mediante Resolución del Despacho de la Contralora General de la República Nro. R-CO-9-2009 del 26 de enero de 2009. Publicada en la Gaceta Nro. 26 del 6 de febrero de 2009.

plazo definida por la institución y si esta continúa estando acorde a las necesidades actuales del cantón o por el contrario requiere ajustes.

Con respecto a lo anterior el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa establece en su artículo 7 lo siguiente:

“Artículo 7º-Publicidad del Programa de Adquisiciones. En el primer mes de cada período presupuestario, la Administración dará a conocer el Programa de Adquisiciones proyectado para ese año, lo cual no implicará ningún compromiso de contratar.

La Administración procurará incluir en el Programa de Adquisiciones al menos, la siguiente información:

- a) Tipo de bien, servicio u obra por contratar.*
- b) Proyecto o programa dentro del cual se realizará la contratación.*
- c) Monto estimado de la compra.*
- d) Período estimado del inicio de los procedimientos de contratación.*
- e) Fuente de financiamiento.*
- f) Cualquier otra información complementaria que contribuya a la identificación del bien o servicio.*

El Programa de Adquisiciones podrá ser modificado cuando surja una necesidad administrativa no prevista.

Quedan excluidas de la obligación de publicación, las contrataciones efectuadas con prescindencia de los procedimientos ordinarios y las efectuadas con fundamento en los supuestos de urgencia.

Todas las instituciones públicas que utilicen el Sistema Integrado de Compras Públicas, deberán divulgar el respectivo programa de adquisiciones y sus modificaciones en dicho Sistema, sin perjuicio de que facultativamente realicen publicación al efecto en el diario oficial La Gaceta.”

3.9 Capacitación en Materia de Contratación Administrativa.

De la revisión ejecutada a los expedientes de los funcionarios de la Unidad de Bienes y Servicios no existe evidencia de que estos hayan participado en los últimos años activamente en capacitaciones a fin de encontrarse actualizados en los constantes cambios que han surgido a la Ley de Contratación

Administrativa y su Reglamento, lo cual ha traído consigo el uso de la plataforma SICOP, al encontrarse normado dicho uso.

Con los constantes cambios que ha sufrido la norma de contratación administrativa, es imperativo que la administración se esté actualizando las competencias de cada uno de los funcionarios con cursos, capacitaciones y charlas del tema para el correcto uso del sistema, con el fin de que la Unidad de Bienes y Servicios se mantenga informada al respecto.

Por otra parte, de igual manera no existe evidencia de capacitación a las diferentes unidades de la institución en cuanto al conocimiento del tema de contrataciones, con el fin de evitar falencias por parte de dichas unidades solicitantes durante el proceso de adquisición de bienes y/o servicios.

Además, sobre el mismo tema, no existe evidencia del establecimiento de una guía o lineamiento por parte de la Unidad de Bienes y Servicios donde se le instruya a las diferentes unidades paso a paso de las gestiones que debe de realizar, a fin de mitigar errores en el proceso de compra.

3.10 Índice de Gestión Municipal.

Para el periodo 2018, según el Índice de Gestión Municipal elaborado por la Contraloría General de la República, la Municipalidad obtuvo una calificación de 92,23% en la eficiencia de las contrataciones administrativas.

Anualmente se completa un cuestionario que utiliza la Contraloría General de la República para medir la gestión de las Municipalidades, los resultados de este son conocidos como “Índice de Gestión Municipal” (IGM). Como parte de los resultados del cuestionario se indica la calificación sobre la eficiencia en contrataciones administrativas.

De manera ilustrativa se utilizó las variables para la medición de dicho índice, y utilizando como referencia los parámetros de la Contraloría General de la República, con el fin de determinar un posible escenario en caso de que la valoración se realizara a la fecha de este informe, el resultado fue el siguiente:

La calificación estimada a la fecha de este informe sería un 81,33%, debido a la ausencia de los siguientes elementos de valoración;

- Normativa interna para regular la etapa de planificación.
- Normativa interna para regular la etapa de procedimientos de contratación.
- Normativa interna para regular la etapa de aprobación interna de contratos.

- Normativa interna para regular la etapa de seguimiento de ejecución de contratos.
- Plazos máximos que deben durar las diferentes actividades relacionadas con el proceso de contratación administrativa se encuentra desactualizados.
- Responsabilidades de los funcionarios asignados a las diferentes actividades relacionadas con el proceso de contratación administrativa se encuentran desactualizadas.

Como efecto de lo mencionado anteriormente podría darse un quebrantamiento a los principios de eficacia y eficiencia del proceso de contratación como se ha expuesto a través del presente informe respecto a lo siguiente:

- No se puede comprobar oportunamente si las contrataciones cumplen con el marco de legalidad al no contar con normativa interna.
- No se puede comprobar si las contrataciones que demandan más tiempo han sido tramitadas con la antelación suficiente al no regular la etapa de planificación.
- No se puede medir periódicamente y sobre una base oportuna el nivel de cumplimiento de los plazos de ejecución de los procesos de contratación.
- No se dispone de información oportuna para la toma de decisiones, la implementación de acciones correctivas o priorización de las contrataciones.

IV. CONCLUSIONES

De acuerdo con los aspectos descritos anteriormente, es posible concluir lo siguiente:

1. Respecto al marco de legalidad de la Municipalidad se observó que no se cumple a cabalidad con este, ya que no cuenta con un manual de procedimientos actualizado, en el cual se integren y describan las actividades que componen el proceso de contratación administrativa, incluyendo el rol y la responsabilidad de cada uno de los participantes en dicho proceso.
2. A la luz de lo establecido en el marco normativo y el sistema de control interno, no se han confeccionado los cronogramas, con el correspondiente calendario de las principales actividades que se van a realizar en un determinado procedimiento de contratación, las tareas, plazos y los responsables de ejecutarlas.
3. Al evaluar el marco regulatorio que versa sobre los expedientes en el proceso de contratación administrativa, se concluye que existe una obligación hacia los entes públicos a efectuar las contrataciones por medio de la plataforma SICOP, debiéndose utilizar en su totalidad como un expediente electrónico, sin embargo, en la Municipalidad se trabaja como un expediente mixto.
4. La Municipalidad carece de un diseño y ejecución de controles que permitan detectar entre otros aspectos la economía del proceso de contratación, esto con el fin de poder al asociar los recursos generados por la Unidad de Bienes y Servicios con respecto al tiempo requerido para cumplir con los objetivos definidos previamente por dicha Unidad.
5. Existen debilidades en los controles detectivos y correctivos de las contrataciones administrativas, porque falta el diseño y la implementación de indicadores de gestión que permitan medir y detectar periódicamente la eficiencia de las contrataciones administrativas, así como los procedimientos para su respectivo análisis y toma de decisiones con el objeto de ir mejorando el proceso.
6. En lo que respecta a la asignación de plazos en los procesos de contratación, la Unidad de Bienes y Servicios posee un documento en el cual se conocen los plazos máximos y los cronogramas de tiempos y responsables para las compras directas, licitaciones abreviadas y licitaciones públicas; sin embargo, el mismo a la fecha de la presente revisión se encuentra desactualizado y no es acorde a la realidad institucional en cuanto al manejo de dichos procesos.
7. Se identificó la existencia de debilidades en cuanto a la observancia de los principios de eficiencia y eficacia de las contrataciones administrativas debido a lo siguiente:
 - Existen contrataciones directas y licitaciones que exceden el tiempo estándar definido a nivel de

la normativa en contratación administrativa.

- Entre enero del 2015 y octubre del 2019, se declararon infructuosas, el 8% para el 2015, el 9% para el 2016, el 8% para el 2017, el 15% para el 2018 y 18% para el 2019.
8. En términos generales se concluye que la gestión del proceso de contratación administrativa en la Municipalidad de Belén no obtiene niveles de desempeño razonables y alcanzables en términos de eficacia y eficiencia, esto debido a la necesidad de que se definan por parte de la administración de indicadores de desempeño, el establecimiento de un marco normativo, y la delimitación y monitoreo de los plazos consumidos en cada uno de los procesos de contratación de la institución.
 9. De conformidad con la revisión del Plan Anual de Adquisiciones, la Municipalidad no mantiene un proceso formalizado para la elaboración, ejecución y seguimiento del Plan de Compras, el cual incluya los procedimientos, formularios, plantillas y lineamientos asociados a dicho proceso.
 10. En base a la indagación realizada sobre la capacitación de los funcionarios de la Unidad de Bienes y Servicios y demás unidades solicitantes se concluye que éstos no cuentan con un programa de capacitación actualizado que permita responder a los constantes cambios en materia de contratación administrativa.
 11. La Municipalidad no dispone seguimiento a nivel institucional que le permita monitorear el control interno relacionado con las fases del procedimiento de contratación administrativa, con el fin de actualizar y administrar los riesgos a que puedan estar expuestos en el proceso, a fin de salvaguardar los recursos públicos involucrados y hacer cumplir la Ley General de Control Interno, la Ley de Contratación Administrativa, su Reglamento y la normativa interna emitida al efecto.
 12. En términos generales se concluye que la gestión del proceso de contratación administrativa en la Municipalidad de Belén no alcanza niveles de desempeño razonables y alcanzables en términos de eficacia y eficiencia, esto debido a la necesidad de definir indicadores de desempeño, el establecimiento de un marco normativo, y la delimitación y monitoreo de los plazos consumidos en cada uno de los procesos de contratación de la institución.

V. RECOMENDACIONES

A LA ADMINISTRACIÓN

De conformidad con lo descrito, y lo establecido en este documento, de acuerdo con la normativa y los criterios jurídicos citados, a continuación, se presentan las siguientes recomendaciones para su atención:

1. Diseñar e implementar los procedimientos para el análisis de los plazos consumidos por cada expediente de contratación administrativa de tal forma que sirva como insumo para la toma de decisiones de medidas correctivas y lograr una mejora en los procesos de contratación administrativa al poder medir la economía de cada uno de los procesos.
2. Diseñar y gestionar los indicadores pertinentes de forma que se pueda medir la eficiencia y economía del proceso de contratación administrativa, esto a través de actividades de control (políticas, procedimientos o mecanismos) y márgenes de error aceptables para el análisis de los resultados de los indicadores y en función de los resultados obtenidos tomar medidas correctivas específicas.
3. Actualizar el documento denominado “tiempos-actividades-procesos-contratación” e implementar las actividades de control asociadas al mismo que contribuyan a asegurar razonablemente que las fechas de revisión y preparación de los carteles queden consignadas en el control de plazos, con la finalidad de obtener información para analizar la eficiencia de este subproceso. Además, periódicamente evaluar y perfeccionar las actividades de control implementadas.
4. Tramitar las acciones necesarias que permitan validar la información contenida en el Sistema Integrado de Actividad Contractual (SIAC) para las contrataciones de la Municipalidad, y en el caso de que se observen inconsistencias en la misma, proceder ante el órgano contralor según corresponda, con el fin de presentar la información de manera precisa para los usuarios de dicho sistema.
5. Gestionar las medidas pertinentes que garanticen la razonabilidad de las justificaciones por retrasos en los procesos de contratación, las cuales deben constar en cada uno de los expedientes donde se presente estos casos, además la emisión de dicho criterio técnico debe considerar los niveles de autorización correspondientes.
6. Diseñar e implementar las actividades de control (políticas, procedimientos o mecanismos), tanto preventivas como correctivas que contribuyan a disminuir los casos recurrentes de procesos de contratación que se declaran infructuosos, así como establecer un margen de error tolerable.
7. Confeccionar por parte de la Unidad de Bienes y Servicios la elaboración del manual de procedimientos relativos a cada una de las actividades inherentes al proceso de contratación

administrativa, definan un plan de acción con el detalle de las actividades (cronograma) necesarias para concluir la confección, aprobación y divulgación del citado manual, tal como se describe en el hallazgo 3.4 del presente informe

8. Confeccionar por parte de la Unidad de Bienes y Servicios, los cronogramas con las tareas y plazos máximos para los diferentes procedimientos concursales y de excepción a los procedimientos ordinarios de contratación, en los cuales se detallen las tareas y los responsables de su ejecución, y se incorporen en los expedientes de cada una de las contrataciones que se realicen.
9. Definir un Plan de Acción con los respectivos tiempos y responsables, que permita cumplir a cabalidad con la reforma del 05 de setiembre 2018 al Reglamento de la LCA, realizando las acciones necesarias para que se gestione las labores correspondientes a nivel institucional, con el fin de poder tener digitalizado todo el proceso de compras públicas y con ello cerrar la brecha que posee actualmente la Municipalidad entre el manejo físico y digital de la documentación asociada al proceso de contratación administrativa.
10. Gestionar y actualizar a nivel institucional la identificación de los riesgos para el proceso de contratación administrativa en la Municipalidad, que permita monitorear de forma permanente y oportuna el control interno en las diferentes fases de ese proceso, con el fin de disponer de información actualizada sobre los más relevantes así como la definición de medidas por adoptar para dicha administración.
11. Elaborar, aprobar, divulgar e implementar con las unidades administrativas y funcionarios competentes, mediante un procedimiento de control la elaboración del plan de adquisiciones alineado con la planificación municipal, que considere al menos:
 - a. Tipo de bien, servicio u obra por contratar.
 - b. Proyecto o programa dentro del cual se realizará la contratación.
 - c. Monto estimado de la compra.
 - d. Período estimado del inicio de los procedimientos de contratación.
 - e. Fuente de financiamiento.

Además, definir las actividades de control para el respectivo monitoreo de la ejecución con recordatorios y reuniones de seguimiento, así como un informe final y planes de mejoras a implementar, esto con el fin de coadyuvar a la efectiva administración de los recursos.

12. Definir las necesidades de capacitación en materia de contratación administrativa, del personal que participa del proceso de forma tal que se logre la especialización dentro de la Unidad de Bienes y Servicios, con el fin de desarrollar un plan de formación que contribuya a su fortalecimiento y

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
INF-AI-11-2019

responda a las competencias de cada uno de los funcionarios. Además del personal municipal que tiene participación en las contrataciones desde cada Unidad de la Municipalidad.

De conformidad con los anteriores comentarios y aspectos a considerar, se le solicita informar a esta Auditoría, en un plazo de 30 días hábiles, sobre los resultados de las medidas ejecutadas para dar cumplimiento a lo señalado en este oficio.

Atentamente,

LICDA. MARIBELLE SANCHO GARCÍA
AUDITORA INTERNA

Copias: Concejo / Archivo