



MUNICIPALIDAD DE BELÉN
AUDITORÍA INTERNA

INFORME FINAL
INF-AI-04-2024

AUDITORIA OPERATIVA
PROCESO DE GESTIÓN DE USO DE LOS MEDIDORES ULTRASÓNICOS

JULIO DE 2024

Contenido

I.	INTRODUCCIÓN	4
II.	COMUNICACIÓN DE RESULTADOS	12
III.	RESULTADO OBTENIDO	13
3.1	Integralidad del expediente en SICOP.	13
3.2	Medición de indicadores de desempeño	16
3.3	Razonabilidad de precios en las contrataciones.	17
3.4	Cronogramas y plazos para el cumplimiento de las contrataciones.....	20
3.5	Fiscalización del proceso de contratación.	22
3.6	Especificaciones técnicas y requisitos de admisibilidad.	24
3.7	Gestión de Proyectos en la contratación.....	25
3.7.1	Seguimiento y Control en la Gestión de Proyectos en la contratación.....	28
3.8	Contabilización de activos.	34
3.9	Cumplimiento de garantías.	35
3.10	Ausencia de informes de recibo del producto y aplicación de multas	39
3.11	Ejecución y finiquito del contrato.....	41
3.12	Control sobre pagos de las contrataciones.	43
3.13	Recurrencia en la contratación de proveedor.	44
IV.	CONCLUSIONES	47
V.	RECOMENDACIONES	50
	A LA ADMINISTRACIÓN.....	50
VI.	ANEXOS	0

RESUMEN EJECUTIVO

Este informe es el resultado de un estudio de auditoría programado en el Plan de Auditoría del periodo 2024, el cual está orientado a la eficiencia y eficacia en el proceso de adjudicación, ejecución y fiscalización de la Compra de Medidores Ultrasónicos en la Municipalidad de Belén, lo anterior a través del análisis del proceso de adjudicación y de la fiscalización de los productos recibidos, esto por medio 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 el caso concreto de los recursos que la Municipalidad de Belén ha cancelado por medio de la plataforma SICOP entre el 2017 y 2020 es de un total de **¢374,943,500**, por concepto de compra de hidrómetros ultrasónicos. En virtud de lo indicado, la presente auditoría resulta relevante en el tanto se propicia un producto orientado a la mejora en la gestión del servicio de la Hacienda Pública Municipal.*

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 compra de Medidores Ultrasónicos. Para ello, se efectuó una valoración integral de:

- *Las licitaciones objeto de revisión.*
- *Cumplimiento de la normativa, funciones, directrices y procedimientos aplicados por la administración en el proceso de contratación.*
- *Documentación física y digital del proceso de contratación.*
- *Inspección física.*

En este orden de ideas, se encontró que la Municipalidad con relación al proceso de compra de Medidores Ultrasónicos presenta debilidades de control que giran en torno a los siguientes puntos:

- a. Documentación de las diferentes etapas del proceso.*
- b. Conformación de un expediente electrónico.*
- c. Utilización integral de la plataforma de SICOP.*

- d. *Controles en la contratación objeto de análisis.*
- e. *Oportunidad en la toma de decisiones sobre garantías.*
- f. *Registros contables sobre activos adquiridos.*
- g. *Gestión de proyectos.*

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 y que se pueden observar en el desarrollo del presente informe.*

Por último, 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 2024 de esta Auditoría Interna.

1.2 Objetivo general del estudio.

Corroborar la eficiencia y eficacia en el proceso de adjudicación, ejecución y fiscalización de la Compra de Medidores Ultrasónicos en la Municipalidad de Belén.

Objetivos Específicos:

- Evaluar el cumplimiento normativo y los controles implementados sobre el proceso de adjudicación de la contratación objeto de análisis en el presente Auditoria.
- Validar el proceso de recepción del objeto contractual de análisis, en lo pertinente a costos, plazos, calidad y garantía del producto recibido.
- Evaluar la participación de las dependencias o centros de trabajo en el proceso de fiscalización de la contratación objeto de análisis del estudio.

1.3 Alcance.

El estudio comprende la revisión de la contratación 2019LA-000016-0002600001 "Compra de Medidores Ultrasónicos para la implementación y optimización hidráulica", durante el periodo comprendido entre el 01 de enero del 2020 hasta el 31 de octubre del 2023, sin que se limite a cualquier hecho anterior o posterior a este, pueda ser evaluado.

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 relacionado con el tema de evaluación. De manera complementaria igualmente se pueden citar los siguientes criterios:

- Código Municipal.
- Ley General de Control Interno.
- Principios de Contratación Administrativa.
- Normas Técnicas sobre Presupuesto Público.
- Normas Técnicas de Control Interno.
- Criterios de la Contraloría General de la República.

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.

El estudio recoge los resultados de la revisión, análisis y evaluación del proceso de contratación 2019LA-000016-0002600001 “Compra de Medidores Ultrasónicos para la implementación y optimización hidráulica” en la página de Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) con el fin de determinar el cumplimiento del contrato, de la normativa en la materia y entrega final del producto a satisfacción.

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 de la documentación y proceso de contratación realizado a nivel de la plataforma de SICOP.
- Análisis técnico documental de la información facilitada por la administración (expedientes).
- Además, se realizó una visita de campo mediante la inspección ocular para la contratación objeto de análisis, en donde se evidencie el proceso de validación de la lectura de los medidores ultrasónicos.
- Entrevistas a funcionarios de la Municipalidad.
- Medición del desempeño de la eficacia y eficiencias por medio de la determinación de indicadores para la fiscalización de la contratación.

1.6 Indicadores de Medición

La evaluación de la eficacia y eficiencia en la contratación 2019LA-000016-0002600001 “Compra de Medidores Ultrasónicos para la implementación y optimización hidráulica” comprendió el análisis de estos principios a luz de las actividades de elaboración control y fiscalización de las compras objeto de revisión. La primera se midió con la revisión de atributos, tiempos de duración de la contratación, cantidad de participantes, emisión de garantías, entre otros. Y en el caso de la fiscalización a través de pruebas de inspección ocular, informes técnicos y procesos de pago.

Al ser este un estudio donde se evaluará la eficacia de la contratación 2019LA-000016-0002600001 “Compra de Medidores Ultrasónicos para la implementación y optimización hidráulica”, se encontró en el ordenamiento jurídico que la eficacia como principio supone que la organización y función administrativa deben estar diseñadas y concebidas para garantizar la obtención de los objetivos, fines y metas propuestos y asignados por el propio ordenamiento jurídico, con lo que debe ser ligada a la planificación y a la evaluación o rendición de cuentas (artículo 11, párrafo 2°, de la Constitución Política).

Además, sobre el principio de eficiencia la Procuraduría General de la República en su dictamen C-272-2011 lo define de la siguiente manera:

“(…) La eficiencia, implica obtener los mejores resultados con el mayor ahorro de costos o el uso racional de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros. (...)”

Las Normas de Control Interno para el Sector Público²³ (NCISP) 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 se refieren a 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.

Asimismo, la Ley General de Control Interno N.º 8292, establece en los artículos 8, 10, 13 y 14 que el Sistema de Control Interno comprende las acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para garantizar la eficiencia y eficacia de las operaciones y cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.

1.7 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.

1.8 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.”

1.9 Limitaciones

Durante el proceso de auditoría sobre el estudio de la contratación 2019LA-000016-0002600001 “Compra de Medidores Ultrasónicos para la implementación y optimización hidráulica”, se presentó una limitación en cuanto a la entrega de información, esto debido a que no se logró tener acceso a la grabación de la sesión de trabajo entre el Concejo Municipal y la administración, sostenida el 13 de marzo del 2023. Lo anterior representa una limitación en cuanto a poder concluir sobre lo discutido y acordado en dicha reunión, esto a pesar de que en la Sesión Ordinaria N°16-2023 se indicó lo siguiente:

“SE ACUERDA POR UNANIMIDAD Y EN FORMA DEFINITIVAMENTE APROBADO: PRIMERO: Solicitarle a la Administración realizar y presentarle a este Concejo Municipal en un plazo de 30 días naturales un informe completo sobre la adquisición de los medidores inteligentes: Contratación (es), Administrador del Contrato, estado de ejecución de la contratación, todos los costos incurridos por la administración por la adquisición, instalación, cambios y mantenimiento de estos medidores inteligentes, cantidad reales de medidores instalados, cantidad real de medidores dañados, cantidad real de medidores cambiados, resultados obtenidos, beneficios

para el Cantón por la adquisición de estos medidores inteligentes, Garantías ejecutadas, garantías vencidas y las garantías que están por ejecutar. SEGUNDO: Solicitarle a la Alcaldía enviarle a este Concejo Municipal por medio de oficio los informes de los funcionarios municipales Daniel Vargas Ramírez y Juan Carlos Hernández Arroyo sobre este tema. TERCERO: Plan de acción para solucionar de forma integral la problemática existente por la adquisición de todos los medidores inteligentes a nivel contractual, legal, financiero, técnico, salvaguardando el bien público. CUARTO: Solicitar a la Auditoría Interna realizar una investigación de cómo se realizó el proceso de contratación, ejecución y verificar que todo este hecho conforme lo dicta la Ley. QUINTO: Solicitar a la Auditoría Interna en las recomendaciones indicarle a este Concejo Municipal de cómo se debe proceder. SEXTO: Enviarle a la Auditoría Interna la grabación de la reunión realizada el lunes 13 de marzo del año en curso para su conocimiento y acciones que correspondan.”

1.10 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, así como del cumplimiento del acuerdo N°16-2023 , punto cuarto, se procedió a incluir esta revisión dentro del Plan Anual de Trabajo de la Auditoría Interna, de manera que sea un insumo en el proceso de toma de decisiones y rendición de cuentas, lo anterior en razón de la importancia del rubro significativo de inversiones del presupuesto que realiza la Institución en sus compras, siendo dicha actividad de vital importancia para ejercer actividades de control.

Como resultado del proceso iniciado por la Unidad de Acueducto sobre la adquisición de medidores inteligentes se efectuaron 12 pagos, que representa \$ 374.943.500,00, para el periodo comprendido entre el 2017 y el 2020.

Por otra parte, a continuación, se detalla los acuerdos tomados por el Concejo Municipal con respecto al proyecto de adquisición de los hidrómetros ultrasónicos:

- **El 12 de enero del 2018**, la Municipalidad realizó el proceso de contratación 2017LA-000012-0002600001 denominado “Compra e Implementación de Sistema de Medición Remota”, la cual tuvo como objetivo contratar los servicios de una empresa para que llevara a cabo todos los procesos necesarios para la implementación efectiva de un sistema de medición remota de consumos de agua en el sector de Ciudad Cariari; distrito la Asunción, cantón de Belén.

Con esta contratación **se inició la migración** de medidores mecánicos a la instalación de

medidores automatizados ultrasónicos, con lo cual se cambió el modelo de la micromedición y al automatizarse la lectura de la información se comenzó a realizar a través de un vehículo por medio de una señal.

Es importante señalar, que la decisión de cambio de medidores mecánicos a inteligentes deriva de un informe generado en la contratación 2015LA-000019-0002600001 “Estudio de agua no contabilizada”. Los estudios a partir de la información de la macromedición generaron decisiones para cambios en el proceso de almacenamiento y la producción de agua y en ese proceso de optimización se establecieron indicadores en la Municipalidad donde se determinó que la zona más crítica era Cariari y que existía la importancia de la micro medición.

Para esta contratación la Municipalidad adquirió un total de 1030 medidores ultrasónicos de ½ pulgada, para un costo total de \$162,225,000.

- **El 19 de diciembre del 2019**, la Municipalidad realizó el proceso de contratación 2019LA-000016-0002600001 denominado “Compra de Medidores Ultrasónicos para la implementación y optimización hidráulica.”, la cual tuvo como objetivo la compra de medidores ultrasónicos para realizar las lecturas de los consumos en forma remota.

La contratación citada en el punto anterior fue la primera etapa de este proyecto, por lo que ya se contaba con el software e instrumentos de medición y/o la plataforma necesaria y se había adquirido como se mencionó anteriormente una cantidad determinada de unidades de hidrómetros o medidores tipo ultrasónicos.

Para esta contratación la Municipalidad adquirió un total 1242 dispositivos de medición para poder continuar con su colocación en nuevas rutas de lectura en el distrito de la Asunción, lo anterior por un costo total de \$195,615,000.

- **El 08 de noviembre del 2022**, el Concejo Municipal en la Sesión Ordinaria 66-2022 en su artículo 23 acordó lo siguiente:

“SE ACUERDA POR UNANIMIDAD: PRIMERO: Avarar la Moción presentada. SEGUNDO: Solicitar una sesión de trabajo del Concejo Municipal para que la Unidad de Control de Calidad y el encargado del Proyecto Belén Ciudad Inteligente, brinden y expliquen -según sus áreas de competencia- lo relacionado acerca de las fallas detectadas en el proyecto de medidores inteligentes del Acueducto municipal. TERCERO: Eximir la presente moción del trámite de comisión. CUARTO: Solicitar copia del estudio de costo – beneficio de este proyecto. QUINTO: Solicitar copia del estudio que justifique la contratación y el estudio de mercado.”

- El 19 de enero del 2023, el Concejo Municipal en la Sesión Ordinaria 04-2023 en su artículo 2 acordó lo siguiente:

“SE ACUERDA POR UNANIMIDAD: Realizar reunión de trabajo en el mes de febrero, para conversar sobre los medidores inteligentes.”

- El 07 de marzo del 2023, el Concejo Municipal en la Sesión Ordinaria 15-2023 en su artículo 5 acordó lo siguiente:

“SE ACUERDA POR UNANIMIDAD Y EN FORMA DEFINITIVAMENTE APROBADO: PRIMERO: Se convoca a sesión de trabajo virtual el día lunes 13 de marzo a las 5:00 p.m. para conocer referido en dichos acuerdos y la situación actual sobre los medidores electrónicos o inteligentes. SEGUNDO: Se le solicita el apoyo para parte de la Alcaldía para los responsables de la Administración presenten a este Concejo Municipal todo lo que corresponda.”

- El 14 de marzo del 2023, el Concejo Municipal en la Sesión Ordinaria 16-2023 en su artículo 4 acordó lo siguiente:

“SE ACUERDA POR UNANIMIDAD Y EN FORMA DEFINITIVAMENTE APROBADO: PRIMERO: Solicitarle a la Administración realizar y presentarle a este Concejo Municipal en un plazo de 30 días naturales un informe completo sobre la adquisición de los medidores inteligentes: Contratación (es), Administrador del Contrato, estado de ejecución de la contratación, todos los costos incurridos por la administración por la adquisición, instalación, cambios y mantenimiento de estos medidores inteligentes, cantidad reales de medidores instalados, cantidad real de medidores dañados, cantidad real de medidores cambiados, resultados obtenidos, beneficios para el Cantón por la adquisición de estos medidores inteligentes, Garantías ejecutadas, garantías vencidas y las garantías que están por ejecutar. SEGUNDO: Solicitarle a la Alcaldía enviarle a este Concejo Municipal por medio de oficio los informes de los funcionarios municipales Daniel Vargas Ramírez y Juan Carlos Hernández Arroyo sobre este tema. TERCERO: Plan de acción para solucionar de forma integral la problemática existente por la adquisición de todos los medidores inteligentes a nivel contractual, legal, financiero, técnico, salvaguardando el bien público. CUARTO: Solicitar a la Auditoría Interna realizar una investigación de cómo se realizó el proceso de contratación, ejecución y verificar que todo está hecho conforme lo dicta la Ley. QUINTO: Solicitar a la Auditoría Interna en las recomendaciones indicarle a este Concejo Municipal de cómo se debe proceder. SEXTO: Enviarle a la Auditoría Interna la grabación de la reunión realizada el lunes 13 de marzo del año en curso para su conocimiento y acciones que correspondan.”

- **El 18 de marzo del 2023**, el Concejo Municipal en la Sesión Ordinaria 22-2023 en su artículo 10 acordó lo siguiente:

“SE ACUERDA POR UNANIMIDAD: PRIMERO: Dar por recibido el oficio de la Alcaldía y de la Unidad de Control de Calidad. SEGUNDO: Dejar en estudio para análisis y recomendación y en espera de la respuesta por parte del funcionario Daniel Vargas Ramírez. TERCERO: Se le recuerda al funcionario Daniel Vargas Ramírez que está pendiente la entrega del informe según acuerdo 6623/2022, 0402/2023.”

- **El 25 de abril del 2023**, el Concejo Municipal en la Sesión Ordinaria 24-2023 en su artículo 7 acordó lo siguiente:

“SE ACUERDA POR UNANIMIDAD: PRIMERO: Dar por recibido el oficio de la Alcaldía y de la Daniel Vargas Ramírez, Redes y Servicios Especiales. SEGUNDO: Remitir este oficio y el oficio de Juan Carlos Hernández, Control de Calidad, conocido en el Acta 22-2023 y las grabaciones a la Auditoría Interna como insumo a la investigación que se está realizando sobre el cartel de los medidores.”

- **El 06 de febrero del 2024**, el Concejo Municipal en la Sesión Ordinaria 08-2024 en su artículo 13 acordó lo siguiente:

“SE ACUERDA POR UNANIMIDAD Y EN FORMA DEFINITIVAMENTE APROBADO: PRIMERO: Remitir a la Comisión de Obras y Asuntos Ambientales para análisis y recomendación a este Concejo Municipal, la cual será ampliada.”

- **El 05 de marzo del 2024**, el Concejo Municipal en la Sesión Ordinaria 14-2024 en su artículo 25 acordó lo siguiente:

“SE ACUERDA CON CUATRO VOTOS A FAVOR DE LOS REGIDORES Minor Gonzalez, Eddie Méndez, Zeneida Chaves, Luis Rodriguez Y UNO EN CONTRA DE LA REGIDORA María Antonia Castro: PRIMERO: Avalar el Dictamen de la Comisión. SEGUNDO: Dar por recibido el oficio AC-18-2024 suscrito por el señor Eduardo Solano Mora, Unidad de Acueducto, mediante el cual presente respuesta en cuanto a los Medidores para lectura remota. TERCERO: Solicitar a la Administración Municipal mantener informado al Concejo Municipal de la decisión que se tome referente a este tema.”

- El 29 de marzo del 2024, el Concejo Municipal en la Sesión Ordinaria 18-2024 en su artículo 12 acordó lo siguiente:

“SE ACUERDA POR UNANIMIDAD: PRIMERO: Agradecer a la Alcaldía y a la Dirección de Servicios Públicos por el informe enviado. SEGUNDO: Solicitar a la Administración mantener informado al Concejo Municipal hasta la resolución de este tema.”

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 sesión virtual, lo cual consta en la minuta de auditoría MAI-CR-AI-04-2024 de 02 de julio del año en curso, en presencia de los siguientes funcionarios de la Municipalidad: señora Zeneida Chaves Fernández, Alcaldesa, Noelia Castillo Gonzalez, Asesora Alcaldía y el señor Denis Mena Muñoz, Director Área Servicios Públicos, quienes aceptaron el resultado de dicho informe.

III. RESULTADO OBTENIDO

Mediante el estudio realizado y la evaluación de la contratación objeto de revisión se determinó lo siguiente:

3.1 Integralidad del expediente en SICOP.

El Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP, creado por Decreto Ejecutivo 38830 H-MICITT, es la plataforma tecnológica de uso obligatorio de la Administración Central, sector municipal y en los últimos años el sector descentralizado que se está adhiriendo, para la tramitación de los procedimientos de contratación administrativa para los procesos de compras de bienes y servicios de la Administración Pública.

Del análisis efectuado del expediente de la contratación ya citada, contenido en el SICOP, se determinó lo siguiente:

- Existe una falta de integralidad del expediente, que dificulta dar trazabilidad al proceso de ejecución contractual, debido a que no hay documentación ni información en el SICOP sobre el estado y el proceso de contratación en su fase de ejecución.
- Para la contratación no se tiene la práctica de adjuntar al expediente del SICOP las facturas y comprobantes de pago respectivos.
- No se elabora un documento donde se evidencie la recepción (provisional o definitiva) de los bienes.
- Tampoco consta en el expediente si se contó con el criterio técnico para realizar el control de calidad en la recepción de los bienes, esto a través de los respectivos informes.
- No se encontró en el SICOP información sobre el proceso de ejecución y tampoco de aquella que lograra verificar fehacientemente posibles atrasos y el recibo a satisfacción de los bienes, así como el finiquito de los contratos.

Resulta de suma importancia señalar que el SICOP está preparado para que se le incorpore toda la información del proceso de ejecución de las contrataciones. De acuerdo con lo analizado en los expedientes electrónicos de los proyectos objeto de evaluación en el presente estudio, en términos generales como se indicó anteriormente, se usan solo los apartados desde el inicio del proyecto en su fase de contratación administrativa (apartados 1 a 5.2), el cual cumple con todos los requerimientos que el SICOP establece, sin embargo, **la información de la etapa de ejecución o**

constructiva no está incorporada al SICOP y no es utilizada por parte de la Administración municipal (Proveeduría y unidades técnicas) en la totalidad de los proyectos evaluados en este estudio.

Al respecto, el artículo 11 del **Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa** establece que debe conformarse un expediente que deberá contener los documentos que presentan los oferentes o interesados y los que produzcan las unidades administrativas internas.

Artículo 11.-Expediente. La decisión inicial dará apertura al expediente electrónico de la contratación que estará disponible en el Sistema Integrado de Compras Públicas. (...)

(...) Una vez recibidos los documentos en la proveeduría institucional, ésta deberá incorporarlos al expediente físico dentro del plazo improrrogable de dos días hábiles siguientes a su recibo. Para ello, la Administración, deberá adoptar las medidas necesarias a fin de cumplir la actualización del expediente. Las dependencias internas deberán remitir los estudios dentro de los dos días hábiles siguientes a su emisión. (...)

La falta de un expediente completo de contratación administrativa **no favorece la rápida y adecuada fiscalización** por parte de los órganos de control, ni el principio de transparencia y rendición de cuentas.

Adicionalmente, las “**Normas de Control Interno para el Sector Público**” mencionan sobre la documentación, su archivo y las normas de seguridad que deben privar en su custodia:

“4.4 Exigencia de confiabilidad y oportunidad de la información: El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente que se recopile, procese, mantenga y custodie información de calidad sobre el funcionamiento del Sistema de Control Interno y sobre el desempeño institucional, así como que esa información se comunique con la prontitud requerida a las instancias internas y externas respectivas.”

“4.4.1 Documentación y registro de la gestión institucional: El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente, y se garanticen razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, según corresponda”.

Norma 5.4 Gestión Documental. El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información propicien una debida gestión documental institucional, mediante la que se ejerza control, se almacene y se recupere la información en la organización, de manera oportuna y eficiente(...).”

Norma 5.5. Archivo Institucional. "El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben implantar, comunicar, vigilar la aplicación y perfeccionar políticas y procedimientos de archivo apropiados para la preservación de los documentos e información que la institución deba conservar en virtud de su utilidad o por requerimiento técnico o jurídico (...)"

Norma 5.7.4 Seguridad. Deben instaurarse los controles que aseguren que la información(...) resguarde sus características propias de calidad, y sea trasladada bajo las condiciones de protección apropiadas..."

Como complemento de lo antes indicado, también se ha establecido la obligación de que los expedientes en el SICOP serán electrónicos, contengan todos los documentos electrónicos que se generen en el trámite del procedimiento y que los documentos que se agreguen deben estar numerados y ordenados cronológicamente, tal como lo indica el **Reglamento para la utilización del Sistema Integrado de Compras Públicas "SICOP"**:

"Artículo 3º-Definiciones. Para efectos de claridad e interpretación del presente Reglamento, se definen los siguientes conceptos:

(...) 19) Expediente electrónico: Constituye una serie de documentos electrónicos ordenados cronológicamente y almacenados en un medio electrónico que garantice que ninguno de esos documentos será alterado, eliminado o añadido.

Artículo 10º-Expediente electrónico y conservación de información. En cada procedimiento de contratación administrativa que se realice en SICOP, el expediente será electrónico y contendrá todos los documentos electrónicos que se generen en el trámite del procedimiento que se efectúe en el Sistema. Cada documento que sea agregado deberá estar numerado y ordenado cronológicamente. Todo interesado tendrá libre acceso al expediente electrónico del procedimiento de contratación, el cual podrá ser consultado en línea. El expediente estará foliado mediante un índice de asientos consecutivos."

Estas deficiencias lesionan los **principios de publicidad y transparencia** del procedimiento de contratación, ya que no permiten tener certeza razonable de que se realizaron todas las actividades establecidas en la normativa.

Es importante entender estos principios como la forma en que los procedimientos de contratación serán publicados por los medios correspondientes, lo cual permite garantizar que todo interesado tendrá libre acceso al expediente y a la información complementaria que se origine en el proceso de ejecución de este.

3.2 Medición de indicadores de desempeño

La eficiencia y eficacia son principios que deben prevalecer en el proceso de contratación administrativa y, los indicadores serán 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 regirá, 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 control interno 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 de Acueducto para medir la eficacia y eficiencia del proceso de contratación administrativa, **no se visualiza** una definición integral de indicadores en temas como transparencia, eficiencia, calidad, sustentabilidad, integridad entre otros, que permita a la administración tomar decisiones de forma oportuna en pro de los intereses de la colectividad y la hacienda municipal.

Dado anterior, es necesario que la administración defina e implemente formalmente la medición de los indicadores de desempeño para las contrataciones formalizadas y relacionadas con proyectos de la Unidad de Acueducto que permita evaluar la eficiencia y eficacia tanto en el cumplimiento de las condiciones establecidas en estos por parte del contratista como de la misma administración.

3.3 Razonabilidad de precios en las contrataciones.

Para que una contratación se considere exitosa se deben tener presente al menos tres aspectos claves del proceso de contratación, como son el alcance, el costo y el plazo. **El costo se refiere a la razonabilidad del precio considerando las pautas del mercado** para los bienes que son adquiridos, así como la congruencia entre los montos presupuestados, ofertados y adjudicado.

Lo anterior resulta de gran importancia ya que permite conocer el valor aproximado del bien antes de iniciar el proceso de contratación, lo que ayudaría a tener una estimación confiable del costo de la compra y la correspondiente reserva presupuestaria que permita atender la necesidad institucional, contribuyendo a su vez con la trazabilidad que debe existir en los procesos de contratación.

Al analizar la razonabilidad de precios en la contratación 2019LA-000016-0002600001 se determinó lo siguiente:

- a. De la contratación evaluada, **no se obtuvo evidencia** en el expediente que la unidad usuaria, en coordinación con la unidad técnica competente acreditara mediante la documentación de respaldo respectiva, la estimación del costo y los márgenes de variación aceptables. Estos parámetros son definidos por la administración basada en estudios de mercado, estudios de costos, estudios de bienes sustitutos o alternativos, y permiten comprobar que el costo del bien tenga razonabilidad financiera y en consecuencia descartar que los precios sean ruinosos y/o excesivos.
- b. Para la contratación en cuestión, **no se cuenta** con documentación que permita determinar si la administración realizó una **valoración de la razonabilidad del precio** de las ofertas que finalmente fueron adjudicadas. Esto para establecer si el precio, en comparación con los precios de mercado, los excede o bien que supera una razonable utilidad.
- c. Adicionalmente, no se obtuvo evidencia en el expediente de SICOP, si posteriormente a la adjudicación en los periodos siguientes la Administración realizó reajustes de precios donde se garantizará adecuadamente el **principio de intangibilidad patrimonial y la restitución del equilibrio económico del precio del contrato**.

La elaboración de una estimación de costos, así como de análisis de razonabilidad de los precios al momento de evaluar las ofertas y seleccionar el contratista, disminuye el riesgo de que el precio de los bienes contratados no sean los más convenientes para la institución y el consecuente costo de oportunidad relacionado con la utilización de recursos públicos.

A continuación, se puede observar cómo se refuerza este tema en los siguientes apartados de la Ley;

- **Participación única**

Lo anterior, denota mayor importancia en los casos en los que la participación de oferentes se ve reducida, como por ejemplo la contratación objeto de análisis en esta Auditoría ya que **únicamente tuvo la participación de un oferente**:

Con respecto a los aspectos a considerar al iniciar un proceso de contratación la Ley de Contratación Administrativa en su artículo 7 define:

“Artículo 7º-Inicio del procedimiento. El procedimiento de contratación se iniciará con la decisión administrativa de promover el concurso, emitida por el jerarca o titular subordinado competente.

Esta decisión 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.

La justificación del inicio del procedimiento de contratación deberá estar acorde con lo establecido en los planes de largo y mediano plazos, el Plan Nacional de Desarrollo, cuando sea aplicable, el plan anual operativo, el presupuesto y el programa de adquisición institucional, según corresponda.”

- **Decisión Inicial**

Por otra parte, con respecto a la decisión inicial, el artículo 8 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa menciona lo siguiente:

*“Artículo 8º-Decisión inicial. “La decisión administrativa que da inicio al procedimiento de contratación será emitida por el Jefe 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: (...) d) **La estimación actualizada del costo del objeto**, de acuerdo con lo establecido en el presente Reglamento en cuanto a la estimación del negocio”,*

- **Precio inaceptable**

Con respecto al precio inaceptable, el artículo 30 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa establece que:

“Artículo 30.-Precio inaceptable. Se estimarán inaceptables y en consecuencia motivo de exclusión de la oferta que los contenga, los siguientes precios:

a) Ruinoso o no remunerativo para el oferente, que dé lugar a presumir el incumplimiento por parte de éste de las obligaciones financieras por insuficiencia de la retribución establecida. La Administración deberá indagar con el oferente si con el precio cobrado será capaz de cumplir con los términos del contrato. Esa consulta deberá efectuarla antes de aplicar el sistema de evaluación, a efecto de no incluir en el listado de ofertas elegibles aquella que contenga un precio ruinoso.

b) Precio excesivo es aquel que comparándose con los precios normales de mercado los excede o bien que supera una razonable utilidad. Igualmente, la Administración, indagará con el oferente cuáles motivos subyacen para ese tipo de cotización, antes de adoptar cualquier decisión.

c) Precio que excede la disponibilidad presupuestaria, en los casos en que la Administración no tenga medios para el financiamiento oportuno; o el oferente no acepte ajustar su precio al límite presupuestario, manteniendo las condiciones y calidad de lo ofrecido. En este último caso, la oferta se comparará con el precio original.

d) Precio producto de una práctica colusoria o de comercio desleal.”

Lo detallado anteriormente, **evidencia una lesión a los principios de publicidad y transparencia** del procedimiento de contratación, ya que las debilidades señaladas no permiten visualizar si las adjudicaciones corresponden a umbrales de precios aceptables para la institución y por ende a una posible debilidad en la administración de los fondos públicos

3.4 Cronogramas y plazos para el cumplimiento de las contrataciones.

En el estudio realizado se determinó que, para la contratación analizada, **no se obtuvo evidencia** en el expediente en SICOP sobre la **elaboración de cronogramas** específicos con los funcionarios responsables de cada una de las etapas y los plazos de cada contratación.

Además, en la revisión efectuada se observó que dicha contratación **presenta incumplimiento de plazos**, considerando los plazos establecidos en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento.

Sobre el particular, la normativa establece que el funcionario responsable de la contratación debe confeccionar un cronograma con tareas y responsables de su ejecución, así como informar a la proveeduría de los ajustes que se realicen al cronograma, o su incumplimiento.

Lo anterior se puede observar en la Ley de Contratación Administrativa en su artículo 7:

“Artículo 7º-Inicio del procedimiento. El procedimiento de contratación se iniciará con la decisión administrativa de promover el concurso, emitida por el jerarca o titular subordinado competente.

*Esta decisión 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.***

La justificación del inicio del procedimiento de contratación deberá estar acorde con lo establecido en los planes de largo y mediano plazos, el Plan Nacional de Desarrollo, cuando sea aplicable, el plan anual operativo, el presupuesto y el programa de adquisición institucional, según corresponda.”

Por otra parte, con respecto a la decisión inicial, el artículo 8 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa menciona lo siguiente:

“Artículo 8º-Decisión inicial. “La decisión administrativa que da inicio al procedimiento de contratación será emitida por el Jерarca 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: (...)

*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 Proveduría Institucional.”*

Con respecto al plazo para adjudicar por parte de la Administración el artículo 42 bis de la Ley de Contratación Administrativa norma lo siguiente:

*“Artículo 42 bis. -Adjudicación. El acto de adjudicación deberá ser dictado dentro del plazo establecido en el cartel, **que no podrá ser superior al doble del plazo fijado para recibir ofertas.** Dicho plazo podrá ser prorrogado por un período igual y por una sola vez, mediante resolución motivada, en la cual se acrediten las razones de interés público que así lo justifiquen.”*

Dado lo anterior, no se está cumpliendo con el marco normativo aplicable, además de que los aspectos anteriormente citados, incrementan el **riesgo de una afectación negativa en la continuidad de las operaciones del servicio público**, ya que eventuales atrasos podrían impactar los tiempos de atención en los servicios que presta la Municipalidad.

3.5 Fiscalización del proceso de contratación.

De la revisión realizada del expediente de la contratación objeto de análisis por parte de esta Auditoría, no se obtuvo evidencia de lo siguiente:

- Que la administración **verifique**, con el nivel de detalle requerido, la totalidad de las funciones y características del servicio recibido y que este cumpla y satisfaga las necesidades o requerimientos establecidos en la propia contratación, todo esto a través de los informes técnicos de recepción y supervisión por parte del Administrador del contrato.
- Adicionalmente, tampoco **no se obtuvo evidencia** de que la administración **se justifique** técnicamente los productos recibidos en términos de calidad, desempeño y funcionalidad, lo que permite concluir que la administración, añadido a la falta de documentación, carece de procedimientos de control de calidad durante el proceso de ejecución contractual que garanticen la eficiencia y eficacia en sus operaciones y que a la vez garantice el óptimo control para mitigar los posibles riesgos operativos, financieros y principalmente de cumplimiento, que impacte el servicio así como la recuperación de los recursos.
- Además, **no se cuenta con evidencia** que justifique las acciones generadas por el administrador del contrato ante las fallas presentadas en el producto recibido, que permitieran tomar decisiones de manera oportuna en la ejecución de la contratación.

Con respecto a la fiscalización del proceso de ejecución contractual el Artículo 13 de la Ley de Contratación Administrativa señala:

*“ARTICULO 13.-Fiscalización. **La Administración fiscalizará todo el proceso de ejecución**, para eso el contratista deberá ofrecer las facilidades necesarias. A fin de establecer la verdad real, podrá prescindir de las formas jurídicas que adopten los agentes económicos, cuando no correspondan a la realidad de los hechos. En virtud de este derecho de fiscalización, la Administración tiene la potestad de aplicar los términos contractuales para que el contratista corrija cualquier desajuste respecto del cumplimiento exacto de las obligaciones pactadas. **Si la Administración no fiscaliza los procesos**, eso no exime al contratista de cumplir con sus deberes ni de la responsabilidad que le pueda corresponder.”* (El resaltado en nuestro)

Además, el artículo 102 igualmente de la Ley de Contratación Administrativa indica:

*“ARTICULO 102.- Regulación del control. **La Administración debe disponer las medidas necesarias para garantizar que se cumpla con el objeto de la contratación**. Los entes y órganos de la*

Administración estarán obligados a prestarse colaboración recíproca, en las tareas conducentes a verificar el cumplimiento contractual.” (El resaltado en nuestro)

Por otra parte, el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa en su artículo 8 menciona:

“Artículo 8º-Decisión inicial. La decisión administrativa que da inicio al procedimiento de contratación será emitida por el Jefe 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:

(...)

*c) Cuando corresponda por la naturaleza del objeto, **los procedimientos de control de calidad que se aplicarán durante la ejecución del contrato y para la recepción de la obra, suministro o servicio.***

(...)

*g) La designación de un encargado general del contrato cuando, por la magnitud del negocio o porque así sea conveniente al interés público o institucional, **tal designación resulte conveniente para la adecuada ejecución del contrato.**” (El resaltado en nuestro)*

Al respecto la Ley General de Control Interno, No. 8292 en sus artículos 8 y 15, establece lo siguiente:

“Artículo 8º—Concepto de sistema de control interno. Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

*(...) c) Garantizar **eficiencia y eficacia** de las operaciones. (...)*

(...) “Artículo 15.-Actividades de control. Respecto de las actividades de control, serán deberes del jefe de la unidad y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

b) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos, los siguientes: (...)

iii. 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. Los documentos y registros deberán ser administrados y mantenidos apropiadamente. (...)” (El resaltado en nuestro)

En el mismo orden de ideas, las **Normas de Control Interno para el Sector Público**, normas 1.2 y 4.2 definen que para garantizar la eficiencia y eficacia la administración debe perfeccionar el control interno, alineando sus procesos con ese fin según se cita a continuación:

“1.2 Objetivos del SCI

c. Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones. El SCI debe coadyuvar a que la organización utilice sus recursos de manera óptima, y a que sus operaciones contribuyan con el logro de los objetivos institucionales”.

3.6 Especificaciones técnicas y requisitos de admisibilidad.

Producto de la evaluación realizada por esta Auditoría se identificó que la administración definió dentro de los requisitos de admisibilidad del pliego de condiciones entre otros aspectos el siguiente:

“El oferente debe acreditar mediante certificación que demuestre que cuentan con un laboratorio acreditado por el ECA (Ente Costarricense de Acreditación) en Costa Rica para los hidrómetros ofertados. Cumpliendo con el artículo 34 de la ley 8279.”

Sobre el particular, se identificó debido a un recurso de objeción al cartel de la contratación 2016LA-000017-0002600001” Contratación de Agua No Contabilizada”, por medio de la cual la empresa adjudicada recomendó como producto del estudio, el cambio en la micro medición del Acueducto, que según lo señalado por el oferente que planteó el recurso, solamente hay un laboratorio acreditado ante el Ente Costarricense de Acreditación, para realizar pruebas en hidrómetros, y es el de la empresa adjudicada en la Municipalidad de Belén, a saber, CONSULTORA COSTARRICENSE PARA PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIEDAD ANONIMA.

De acuerdo con lo descrito anteriormente, se debe tener claro que el artículo 34 de la Ley General de Contratación Pública, entre otros, indica: *“El estudio de mercado tendrá también como fin establecer la existencia de bienes, obras o servicios, en la cantidad, calidad y oportunidad requeridas, así como verificar la existencia de proveedores, permitir la toma de decisiones informadas respecto del procedimiento de contratación y proporcionar información para la determinación de disponibilidad presupuestaria. Dicho estudio deberá considerar todo el ciclo de vida de la contratación y tomar en cuenta el principio de valor por el dinero, todo lo cual se deberá desarrollar en el reglamento de la presente ley.”*

El artículo 125 de la Ley General de Contratación Pública, por su lado, sanciona a los funcionarios por *“t) Introducir, sin sustento técnico alguno, requisitos y condiciones injustificadas en los distintos*

pliegos de condiciones, de manera que se generen barreras de entrada para los oferentes.” E, incluso, el art. 17.h), indica que es falta a la probidad: “Elaborar el pliego de condiciones procurando la más amplia participación y la igualdad entre los oferentes. No resulta procedente la introducción, sin sustento técnico alguno, de requisitos y condiciones injustificadas en los pliegos de condiciones, de manera que se generen barreras de ingreso para los oferentes.”

Cabe indicar que el estudio de mercado, como instrumento y deber, fue abordado por la Dirección de Contratación Pública en el oficio de 09 de junio de 2023 / MH-DCoP-OF-0458-2023. En éste, indicó que el estudio de mercado es para que se “(...) identifiquen las posibilidades ofrecidas por el mercado para la satisfacción de las necesidades de bienes y servicios requeridos por la institución, con miras a determinar un valor referencial, la existencia de potenciales oferentes, determinación de factores de evaluación y características técnicas del objeto contractual (...)”.

Cuando se consulta por el SICOP, **debe indicarse, con toda transparencia la necesidad que se requiere, y debe comunicar el o los criterios de admisibilidad que se estarían considerando, al menos, para que, precisamente, el mercado reaccione, mostrando interés; o en su defecto, indique que la propuesta tiene barreras de entrada.** La consulta a mercado no es solo conocer bienes y precios, sino incluso, elementos comunes que, al conocerse, ayudarían a crear un pliego que promueva competencia.

Entonces, de frente a un objeto que responde a formas diversas para atenderlo, y que, se indica, al parecer solo un proveedor tiene un laboratorio acreditado por ECA (que es también el que recomienda ese requisito y el que también lo cumple), ello, en efecto, se estaría infringiendo **la proporcionalidad y razonabilidad** de las cláusulas, además de que podría ser una posible barrera de ingreso para otros oferentes en el mercado.

3.7 Gestión de Proyectos en la contratación

El portafolio de proyectos y programas de una entidad son aquellas inversiones que buscan atender las problemáticas o necesidades que tiene a cargo cada una de las Unidades, y que suelen ser plasmados en las estrategias y planificación institucional. Su conformación depende de seguir una serie de pasos de forma lógica y complementaria, lo que garantiza el alineamiento a las prioridades en este de la Municipalidad, esto implica que **no deben existir programas y proyectos que se encuentren fuera de los instrumentos de planificación de la institución** o que no hayan sido identificados, seleccionados, priorizados y aprobados. Es por lo anterior, que la definición y gestión del **portafolio de proyectos busca guiar la toma de decisiones de inversión, contribuye a la optimización de los recursos de manera eficiente y eficaz, así como a la transparencia y la generación de valor público esperado.**

Por su parte, la gobernanza del portafolio de proyectos implica la definición de una estructura, procesos, lineamientos, mecanismos de coordinación, puntos de control, definición de roles y responsabilidades, así como herramientas para la implementación durante todo su ciclo de vida.

En ese sentido, la Unidad de Acueducto de la Municipalidad debe valorar las iniciativas conforme a las necesidades y siguiendo la secuencia de pasos lógicos, complementarios y sistémicos de identificación, selección, priorización, balance estratégico y aprobación.

Durante la auditoría realizada a la gestión del proyecto de compra de medidores ultrasónicos en la Municipalidad, se identificó una **ausencia en la planificación y ejecución** de este. A continuación, se detallan los principales puntos observados:

- Se determinó ineficacia en la interacción de la Unidad del Acueducto como encargado del proyecto con las demás áreas relacionadas, a saber, Dirección de Servicios Públicos, Planificación Institucional, Alcaldía y Concejo Municipal, ya que, para el proyecto en análisis por parte de esta Auditoría, no se suministró la respectiva aprobación, haciendo constar la vinculación del proyecto con el Plan Maestro del Acueducto, Plan Estratégico Municipal, Plan de Desarrollo Municipal, y con la verificación de aspectos técnicos pertinentes para cada una de las etapas de la inversión del proyecto, en el respectivo Plan Operativo Anual y su presupuesto.

La vinculación de un proyecto con cada uno de los instrumentos de planificación y control con que cuenta la Municipalidad debería seguir el siguiente orden:

Figura N°1 Planificación y Control de un Proyecto



- El diseño y gestión del portafolio de inversión de la Unidad de Acueducto **carece de una secuencia lógica y sistémica**, conforme a las etapas establecidas en la regulación nacional; además, no existe una gestión de riesgos ni se definen responsables del portafolio y sus componentes (programas y proyectos).
- Se determinó ineficacia en la definición del portafolio de inversión de la Unidad de Acueducto, dado que el proyecto en cuestión denominado “Implementación de un sistema de medición inteligente de consumos de agua en toda la red del Acueducto Municipal.”, no siguió un orden lógico requerido para la conformación del portafolio, por lo que **no contempló la identificación, selección, priorización, balance estratégico y aprobación**. Esto quiere decir que no es posible garantizar que las inversiones que conforman el proyecto resuelvan de manera priorizada y balanceada las problemáticas de continuidad, calidad y cantidad de los servicios de la red del Acueducto Municipal.
- Asimismo, se encontró que para el proyecto antes mencionado **no se consideró la aplicación de criterios de admisibilidad y priorización**, que al menos orientaran la gestión del proyecto a la atención de las prioridades institucionales, conforme a los elementos mínimos de costos,

beneficios y riesgos, lo que tiene un impacto en cuanto al uso de recursos, capacidades y entrega del valor público requerido.

- También se detectó que el proyecto analizado, **carece de un plan de gestión** formalmente establecido. Cabe resaltar que un plan suele contener las actividades y acciones requeridas, conforme al ciclo de vida, lo que coadyuva a programar y presupuestar los recursos en alineamiento con las prioridades de la Municipalidad y los objetivos estratégicos. Su importancia radica en la utilidad que aporta para ejecutar, monitorear y controlar el proyecto y sus componentes, por lo que resulta indispensable para dirigirlos y gestionarlos de forma eficaz.
- Por último, con respecto a la valoración de riesgos del proyecto, **no se obtuvo evidencia** de una integración entre la valoración de riesgos sobre las inversiones del proyecto y la valoración de riesgos institucional (SEVRI), de forma que la inexistencia de esta integración podría limitar una respuesta al riesgo alineada con los desafíos del contexto institucional para el cumplimiento de sus objetivos.

3.7.1 Seguimiento y Control en la Gestión de Proyectos en la contratación

Por otra parte, en cuanto a la gestión específicamente del proyecto de inversión denominado “Implementación de un sistema de medición inteligente de consumos de agua en toda la red del Acueducto Municipal”, en el Área de Servicios Públicos, **no se identificó ni se obtuvo evidencia** de una implementación de roles indispensables durante las etapas del ciclo de vida de este, así como **tampoco se evidenció una participación activa de la Dirección de Servicios Públicos** en el seguimiento y control realizado durante toda la ejecución e implementación del proyecto, lo cual es fundamental el acompañamiento a la Unidad ejecutora de este, a lo largo del desarrollo del proyecto, en cuanto a las acciones y toma de decisiones de forma oportuna, ante cualquier inconveniente u obstáculo que se estuviera presentando y que originara un posible desvío en el cumplimiento del objetivo de este, de manera que se reaccionara en tiempo y forma, en pro de la inversión, los recursos municipal y el servicio público.

Todo lo anterior resulta incongruente con lo establecido en la **Ley General de la Administración Pública** acerca del **Principio de Legalidad**, en particular los artículos 16, 132, 134 y 158, en los que se describe que los actos administrativos y sus derivadas decisiones, incluidas las de inversión pública, deben motivarse y fundamentarse conforme a la ciencia y la técnica:

“Artículo 16.-

- 1. En ningún caso podrán dictarse actos contrarios a reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia.”*

“Artículo 132.-

- 1. El contenido deberá de ser lícito, posible, claro y preciso y abarca todas las cuestiones de hecho y derecho surgidas del motivo, aunque no hayan sido debatidas por las partes interesadas.”*

“Artículo 134.-

- 1. El acto administrativo deberá expresarse por escrito, salvo que su naturaleza o las circunstancias exijan forma diversa.”*

“Artículo 158.-

- 1. La falta o defecto de algún requisito del acto administrativo, expresa o implícitamente exigido por el ordenamiento jurídico constituirá un vicio de éste.*
- 2. Será inválido el acto sustancialmente disconforme con el ordenamiento jurídico.*
- 3. Las causas de invalidez podrán ser cualesquiera infracciones sustanciales del ordenamiento, incluso las de normas no escritas.*
- 4. Se entenderán incorporadas al ordenamiento, para este efecto, las reglas técnicas y científicas de sentido unívoco y aplicación exacta, en las circunstancias del caso.*
- 5. Las infracciones insustanciales no invalidarán el acto pero podrán dar lugar a responsabilidad disciplinaria del servidor agente.”*

A su vez, resulta inconsistente con el apartado 4.5.2. de las **Normas de control interno para el Sector Público**, referente a las actividades de control para la gestión de proyecto, especialmente la identificación; designación de responsables; así como la planificación, supervisión y control del avance:

*“4.5.2 Gestión de proyectos El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, **deben 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, incluyendo los proyectos de obra pública relativos a construcciones nuevas o al mejoramiento, adición, rehabilitación o reconstrucción de las ya existentes.

Las actividades de control que se adopten para tales efectos deben contemplar al menos los siguientes asuntos:

- a. La identificación de cada proyecto, con indicación de su nombre, sus objetivos y metas, recursos y las fechas de inicio y de terminación.*
- b. La designación de un responsable del proyecto con competencias idóneas para que ejecute las labores de planear, organizar, dirigir, controlar y documentar el proyecto.*
- c. La planificación, la supervisión y el control de avance del proyecto, considerando los costos financieros y los recursos utilizados, de lo cual debe informarse en los reportes periódicos correspondientes. Asimismo, la definición de las consecuencias de eventuales desviaciones, y la ejecución de las acciones pertinentes.*
- d. El establecimiento de un sistema de información confiable, oportuno, relevante y competente para dar seguimiento al proyecto.*
- d. La evaluación posterior, para analizar la efectividad del proyecto y retroalimentar esfuerzos futuros.”*

Por otra parte, el **Procedimiento de formulación de proyectos de la Municipalidad de Belén**, aprobado en noviembre del 2023, con respecto a la necesidad de realizar un estudio de viabilidad a nivel de prefactibilidad y factibilidad se indica que todo proyecto requiere:

- “- Análisis de demanda (Encargado de proyecto)*
- Viabilidad Técnica (encargado del proyecto)*
- Viabilidad Financiero (Dirección Administrativo y Financiero)*
- Viabilidad jurídico (Dirección Jurídica)*
- Viabilidad ambiental (Unidad Ambiental)*
- Análisis de Beneficio Social (Encargado del proyecto)*
- Estudios básicos de ingeniería según la naturaleza del proyecto (Encargado del proyecto)*
- Análisis de riesgos (Encargado del proyecto con apoyo de Control Interno)”*

Dado lo anterior, el procedimiento citado, puede ser fortalecido con aspectos señalados en el instrumento **Project Management Body of Knowledge (PMBOK)**”.

Adicionalmente, y aunque para las Municipalidades no es de acatamiento obligatorio el estándar **“Project Management Body of Knowledge (PMBOK)”**, sin embargo, como mejor práctica este define que existen cinco grupos de procesos en la dirección de proyectos para alcanzar los objetivos, como lo son; inicio, planificación, ejecución, monitoreo y control y cierre, como se describen a continuación:

Cuadro N°1
Grupo de procesos en gestión de proyectos

Grupo de Proceso	Descripción
Inicio	Procesos realizados para definir un nuevo proyecto o fase de un proyecto existente al obtener la autorización para iniciarlos.
Planificación	Procesos requeridos para establecer el alcance del proyecto, refinar los objetivos y definir el curso de acción requerido para alcanzar los objetivos propuestos del proyecto.
Ejecución	Procesos realizados para completar el trabajo definido en el plan para la dirección del proyecto a fin de satisfacer los requisitos del proyecto.
Monitoreo y Control	Procesos requeridos para hacer seguimiento, analizar y regular el progreso y el desempeño del proyecto, para identificar áreas en las que el plan requiera cambios y para iniciar los cambios correspondientes.
Cierre	Procesos llevados a cabo para completar o cerrar formalmente el proyecto, fase o contrato.

Fuente: Project Management Body of Knowledge (PMBOK).

De igual manera, el PMBOK a partir de las áreas de conocimiento estipula 49 procesos de gestión que se presentan de seguido:

Cuadro N°2
Grupos de procesos recomendables de gestión de proyectos

Áreas de Conocimiento	Grupos de Procesos de la Dirección de Proyectos				
	Grupo de Procesos de <u>Inicio</u>	Grupo de Procesos de <u>Planificación</u>	Grupo de Procesos de <u>Ejecución</u>	Grupo de Procesos de <u>Monitoreo y Control</u>	Grupo de Procesos <u>Cierre</u>
4. Gestión de la Integración del Proyecto	4.1 Desarrollar Acta de Constitución del Proyecto	4.2 Desarrollar el Plan para la Dirección del Proyecto	4.3 Dirigir y Gestionar el Trabajo del Proyecto 4.4 Gestionar el Conocimiento del Proyecto	4.5 Monitorear y Controlar el Trabajo del Proyecto 4.6 Realizar el Control Integrado de Cambios	4.7 Cerrar Proyecto o Fase
5. Gestión del Alcance del Proyecto		5.1 Planificar la Gestión del Alcance 5.2 Recopilar Requisitos 5.3 Definir el Alcance 5.4 Crear la EDT/WBS		5.5 Validar el Alcance 5.6 Controlar el Alcance	
6. Gestión del Cronograma del Proyecto		6.1 Planificar la Gestión del Cronograma 6.2 Definir las Actividades 6.3 Secuenciar las Actividades 6.4 Estimar la Duración de las Actividades 6.5 Desarrollar el Cronograma		6.6 Controlar el Cronograma	
7. Gestión de los Costos del Proyecto		7.1 Planificar la Gestión de los Costos 7.2 Estimar los Costos 7.3 Determinar el Presupuesto		7.4 Controlar los Costos	
8. Gestión de la Calidad del Proyecto		8.1 Planificar la Gestión de la Calidad	8.2 Gestionar la Calidad	8.3 Controlar la Calidad	

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
INF-AI-04-2024

Áreas de Conocimiento	Grupos de Procesos de la Dirección de Proyectos				
	Grupo de Procesos de <u>Inicio</u>	Grupo de Procesos de <u>Planificación</u>	Grupo de Procesos de <u>Ejecución</u>	Grupo de Procesos de <u>Monitoreo y Control</u>	Grupo de Procesos <u>Cierre</u>
9. Gestión de los Recursos del Proyecto		9.1 Planificar la Gestión de Recursos 9.2 Estimar los Recursos de las Actividades	9.3 Adquirir Recursos 9.4 Desarrollar el Equipo 9.5 Dirigir al Equipo	9.6 Controlar los Recursos	
10. Gestión de las Comunicaciones del Proyecto		10.1 Planificar la Gestión de las Comunicaciones	10.2 Gestionar las Comunicaciones	10.3 Monitorear las Comunicaciones	
11. Gestión de los Riesgos del Proyecto		11.1 Planificar la Gestión de los Riesgos 11.2 Identificar los Riesgos 11.3 Realizar el Análisis Cualitativo de Riesgos 11.4 Realizar el Análisis Cuantitativo de Riesgos 11.5 Planificar la Respuesta a los Riesgos	11.6 Implementar la Respuesta a los Riesgos	11.7 Monitorear los Riesgos	
12. Gestión de las Adquisiciones del Proyecto		12.1 Planificar la Gestión de las Adquisiciones	12.2 Efectuar las Adquisiciones	12.3 Controlar las Adquisiciones	
13. Gestión de los Interesados del Proyecto	13.1 Identificar a los Interesados	13.2 Planificar el Involucramiento de los Interesados	13.3 Gestionar la Participación de los Interesados	13.4 Monitorear el Involucramiento de los Interesados	

Fuente: Project Management Body of Knowledge (PMBOK).

Así las cosas, se puede concluir que **la administración no ha sido eficaz ni eficiente** en la gestión del tiempo, alcance y costos relacionados con el proyecto careciendo de una secuencia lógica y sistemática desde el inicio

de este, así como con su vinculación con los diferentes instrumentos de planificación definidos por la Municipalidad.

3.8 Contabilización de activos.

Durante la revisión de los registros contables y el inventario físico de activos de la Municipalidad de Belén, se identificaron discrepancias significativas entre los activos registrados en los libros contables y los activos realmente disponibles. Estas diferencias afectan tanto la precisión de los estados financieros como la gestión y control de los recursos de la Municipalidad.

Sobre el particular **se encontraron** según el Sistema Integrado de Gestión Municipal (SIGMB) hidrómetros ultrasónicos con un valor aproximado de **¢275.209.950,36** que no estaban registrados en el sistema contable a la fecha de la revisión, pero estaban en uso por parte del Acueducto Municipal según el ingreso a Bodega igualmente en el SIGMB, estos de acuerdo con el costo unitario representan alrededor de **1.747 medidores**. En el siguiente cuadro se muestran las diferencias existentes entre los saldos al 31 de mayo del presente:

Cuadro N°3
Activos no registrados

Activo	Monto ingresado en inventario (Bodega)	Monto registrado en sistema contable	Diferencia
Hidrómetros ultrasónicos	¢374.943.500,00	¢99.733.549,64	¢275.209.950,36

Fuente: Sistema Integrado de Gestión Municipal de Belén.

Es importante señalar lo que indica el **Reglamento de Funcionamiento de la Caja Chica** de la Municipalidad en cuanto al reconocimiento de los activos:

*“Artículo 1º—Definiciones. Para los efectos de este Reglamento se entenderá por:
 (...)*

Activo Fijo: Un elemento es reconocido como activo si es probable que la entidad reciba beneficios económicos o potenciales servicios asociados al bien y si el valor razonable o el costo del bien puede ser medido de forma fiable. El monto mínimo que reconoce la Municipalidad de Belén para capitalizar un activo fijo es de un 25% de un salario base.”

Considerando lo anterior, el salario base para el 2024 es de **¢462.200**, por lo que un 25% resultaría ¢115.550, es decir, cualquier compra de bien superior a este monto se debería considerar

como activo, por lo que todos los medidores deberían estar registrados, ya que el costo de cada uno es de \$157.500.

De conformidad con la norma 4.4.3 del **Manual de Normas de Control Interno para el Sector Público**, *“el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben emprender las medidas pertinentes para asegurar que se establezcan y se mantengan actualizados registros contables y presupuestarios que brinden un conocimiento razonable y confiable de las disponibilidades de recursos, las obligaciones adquiridas por la institución, y las transacciones y eventos realizados.”*

Asimismo, la norma 4.4.5 de ese mismo manual establece que, *“la exactitud de los registros sobre activos y pasivos de la institución debe ser comprobada periódicamente mediante las conciliaciones, comprobaciones y otras verificaciones que se definan, incluyendo el cotejo contra documentos fuentes y el recuento físico de activos tales como el mobiliario y equipo, los vehículos, los suministros en bodega u otros, para determinar cualquier diferencia y adoptar las medidas procedentes.”*

Por su parte en el inciso iii) de la norma 4.3.3 de las **Normas Técnicas sobre Presupuesto Público**, sobre las responsabilidades del jerarca, titulares subordinados y demás funcionarios en la ejecución del presupuesto, se señala lo siguiente:

“iii. Establecer y operar un sistema de contabilidad presupuestaria para el registro exacto y oportuno de las transacciones y operaciones financieras, que implica la ejecución del presupuesto. Dichos registros deben ser concordantes, en lo que corresponda, con los registros de la contabilidad patrimonial, de tal forma que se facilite la operación de los diferentes subsistemas del Sistema de Administración Financiera Institucional y se permita el control interno y externo.”

Asimismo, la norma 4.3.4, referente a la congruencia que debe existir entre la información de la contabilidad presupuestaria y la contabilidad patrimonial, establece que:

“La información que se origina de las transacciones financieras que realiza la institución, debe afectar oportunamente los registros contables del presupuesto y de la contabilidad patrimonial, en lo que corresponda a cada uno de ellos, de tal forma que dichos registros y los informes o estados que se emitan de ambas fuentes, guarden la debida relación y congruencia, como reflejo fiel de la actividad financiera institucional”.

3.9 Cumplimiento de garantías.

Con respecto al cumplimiento de garantías de la contratación objeto de análisis en la presente Auditoría, se determinó a través de los informes generados por el centro de trabajo de Calidad de la

Unidad del Acueducto que, de mayo del 2023 a la fecha, se han cambiado un **63% de los hidrómetros** ultrasónicos dañados por mecánicos.

Con respecto al cumplimiento de la garantía por parte del proveedor, de mayo del 2023 hacía atrás los hidrómetros ultrasónicos que se cambiaban por daño, eran sustituidos por hidrómetros del mismo tipo que la empresa entregaba al Acueducto como reposición por garantía.

Con respecto al 63% de hidrómetros cambiados por mecánicos debido a fallas en el dispositivo, a la fecha del presente informe no se ha cumplido con la respectiva reposición por garantía, debido a que la administración superior en mayo del 2023, tomo la decisión de no aceptar más hidrómetros ultrasónicos. Lo anterior, **evidencia una falta de oportunidad** en la toma de decisiones por parte de la Municipalidad, ya que han transcurrido más de 13 meses desde que se tomó esta, situación que a la fecha de la revisión **no tuvo conocimiento** de que se haya llegado a un acuerdo con el proveedor con el fin de cumplir con las condiciones contractuales pactadas, dado el alto porcentaje **de medidores que fueron** sustituidos por daño.

A continuación, se muestra un detalle de los hidrómetros comprados al proveedor, así como la cantidad que actualmente siguen instalados y los que han sido sustituidos por daño:

Figura N°2

Detalle de Hidrómetros Ultrasónicos adquiridos por la Municipalidad



Fuente: Informes de Calidad de la Unidad del Acueducto de la Municipalidad de Belén.

Como se indicó anteriormente, los **1510** hidrómetros dañados con un costo de \$ 157.500,00 cada uno han sido sustituidos por mecánicos, estos tienen un costo unitario de \$ 22.287,00, que representan un total de **\$ 33.653.370,00**. Es importante indicar que estos medidores son parte del inventario con que cuenta la Municipalidad producto de otras contrataciones realizadas, para suplir el resto de la red del acueducto y que sus costos menores que los medidores inteligentes, es decir que la misma institución ha asumido la sustitución de estos.

Es de suma relevancia señalar que una oportuna toma de decisiones en esta materia lo que busca es una satisfacción del interés público y la administración eficiente de los recursos de la hacienda municipal, que, en el caso concreto de estudio de la presente Auditoría, se materializa en el servicio dirigido a la comunidad, con lo cual se garantiza el acceso al agua en condiciones de calidad y cantidad adecuadas lo cual es un derecho humano.

El control interno constituye una herramienta esencial en las organizaciones para la consecución de los objetivos institucionales. En ese sentido y, conforme con lo dispuesto por la **Ley General de Control Interno, N.º 8292**, la municipalidad debe disponer de un sistema de control interno que proporcione seguridad razonable en cuanto a la protección y conservación del patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal; la confiabilidad de la información; la eficiencia y eficacia de las operaciones y el cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico.

En otros términos, la municipalidad debe **disponer de un sistema de control interno efectivo que coadyuve en el logro de los fines vinculados con el desarrollo local y que le permita disminuir el riesgo** de posibles manejos irregulares de los fondos públicos y de otras situaciones que puedan afectar su patrimonio, que atenten contra la gestión institucional o afecten la continuidad en la prestación del servicio hídrico, por lo que **la administración debe evaluar la situación presentada, y el impacto que este puede haber causado al cumplimiento de los objetivos del proyecto e inversión.**

De esta manera, el control interno constituye un mecanismo idóneo para apoyar los esfuerzos de la institución con miras a garantizar razonablemente la observancia de principios de control, eficiencia, eficacia y la efectiva rendición de cuentas. En ese ámbito, el concepto de control interno y su utilidad para guiar las operaciones y la gestión debe calar, integrándose en los procesos y en la cultura de la municipalidad.

Las deficiencias de control interno aparte de constituir limitantes para consolidar a la institución para que responda a las exigencias y demandas actuales, brindando servicios de calidad, aumentan los riesgos asociados al uso incorrecto de los fondos públicos y el debilitamiento de sus finanzas, en detrimento directo de la Hacienda Municipal y del logro de los objetivos institucionales vinculados con la atención del bienestar e intereses de los ciudadanos.

El **Código Municipal** señala en su artículo 147 que son deberes de los servidores municipales:

“(…)

b) Prestar los servicios contratados con absoluta dedicación, intensidad y calidad, responsabilizándose de sus actos y ejecutando sus tareas y deberes con apego a los principios legales, morales y éticos.”

La Ley General de Control Interno N°. 8292, señala en su artículo 13 que los jefes y los titulares subordinados, entre otros aspectos **deben desarrollar y mantener una filosofía y un estilo de gestión que permitan administrar un nivel de riesgo determinado**, orientados al logro de resultados y a la medición del desempeño, y que promuevan una actitud abierta hacia mecanismos y procesos que mejoren el sistema de control interno.

Asimismo, deben evaluar el funcionamiento de la estructura organizativa de la institución y tomar las medidas pertinentes para garantizar el cumplimiento de los fines institucionales; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable. El numeral 15 indica, entre otros, que se debe **documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente la autoridad y responsabilidad de los funcionarios encargados de autorizar y aprobar las operaciones de la institución**.

Según los apartados 4.5, 4.5.1 y 4.5.2 de las **Normas de Control Interno del Sector Público**, señala la importancia de garantizar la eficiencia y eficacia en las operaciones de la institución:

“4.5 Garantía de eficiencia y eficacia de las operaciones

El jefe 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, 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.

4.5.1 Supervisión constante El jefe 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.

*4.5.2 Gestión de proyectos El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben 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**, incluyendo los proyectos de obra pública relativos a construcciones nuevas o al mejoramiento, adición, rehabilitación o reconstrucción de las ya existentes.*

Las actividades de control que se adopten para tales efectos deben contemplar al menos los siguientes asuntos:

a. La identificación de cada proyecto, con indicación de su nombre, sus objetivos y metas, recursos y las fechas de inicio y de terminación.

b. La designación de un responsable del proyecto con competencias idóneas para que ejecute las labores de planear, organizar, dirigir, controlar y documentar el proyecto.

*c. La planificación, **la supervisión y el control de avance del proyecto**, considerando los costos financieros y los recursos utilizados, de lo cual debe informarse en los reportes periódicos correspondientes. Asimismo, **la definición de las consecuencias de eventuales desviaciones, y la ejecución de las acciones pertinentes.***

d. El establecimiento de un sistema de información confiable, oportuno, relevante y competente para dar seguimiento al proyecto.

e. La evaluación posterior, para analizar la efectividad del proyecto y retroalimentar esfuerzos futuros.”

3.10 Ausencia de informes de recibo del producto y aplicación de multas

Dentro de la revisión documental del proyecto objeto de análisis **se evidenció la falta de documentos de informes de recibo provisional y final de los productos**, así como la aplicación de multas por incumplimientos contractuales, lo cual viene a ser una debilidad importante de la gestión administrativa del contrato, ya que esta tiene que realizar los Informes de recibo provisional y final de los productos, de acuerdo con lo señalado en los artículos 202 y 203 del Reglamento a la ley de Contratación Administrativa, los cuales se transcriben:

*“Artículo 202.-**Recepción provisional.** El contrato administrativo se ejecutará conforme a las reglas de la buena fe y a los términos acordados por las partes.*

La recepción provisional, del objeto se entenderá como el recibo material de los bienes y servicios, en el lugar estipulado, o en su defecto en el fijado en el cartel. Para ello, el contratista deberá coordinar con la Administración, la hora y demás condiciones necesarias para la recepción, cuando sea pertinente, o bien informar cuando se ha procedido con la entrega, en aquellos casos en que se utilice una modalidad distinta. 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. Para esta diligencia podrá utilizarse como acta una copia del detalle del pedido u orden de compra.

*La recepción provisional podrá darse sin condicionamiento alguno o bien bajo protesta, en cuyo caso, la Administración indicará al contratista por escrito, con el mayor detalle posible los aspectos a corregir y el plazo en que deberá hacerlo, el cual no podrá exceder de la mitad del plazo de ejecución original. **La recepción provisional excluye el cobro de multas, salvo que se haya hecho bajo protesta.***

Una vez concluida la recepción provisional, la Administración dentro del mes siguiente o dentro del plazo estipulado en el cartel, procederá a revisar los bienes y servicios recibidos y a realizar cualquier prueba o análisis necesarios, requiriendo el aval técnico de sus unidades internas o incluso de asesoría externa. En caso de advertir problemas con el objeto, la Administración lo comunicará de inmediato al contratista, con el fin de que éste adopte las medidas necesarias para su corrección, dentro del plazo indicado en el párrafo anterior, asimilándose la situación a una recepción provisional bajo protesta. Tratándose de incumplimientos graves la Administración podrá iniciar el procedimiento de resolución contractual, si así lo estima pertinente, sin necesidad de conceder un plazo adicional para corregir defectos.

Vencido el plazo para corregir defectos, sin que éstos hayan sido atendidos a satisfacción, la Administración decidirá de frente a su gravedad y al interés público si solo ejecuta la garantía de cumplimiento o si también inicia el respectivo procedimiento de resolución contractual. Si los daños sufridos exceden el monto de la garantía, la entidad adoptará las medidas administrativas y judiciales pertinentes para su plena indemnización.”

*“Artículo 203.-**Recepción definitiva.** La recepción definitiva del objeto será extendida dentro del mes siguiente a la recepción provisional o dentro del plazo establecido en el cartel o bien, vencido el plazo para corregir defectos. La recepción definitiva no excluye la ejecución de la garantía de cumplimiento, si los bienes y servicios presentan alguna inconformidad con lo establecido en el contrato. **A partir de este momento, comenzarán a regir las garantías de funcionamiento ofrecidas por el contratista y no correrán multas.***

Para ello se levantará un acta en 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.

En caso de objetos y servicios muy simples y a criterio de la Administración, la recepción provisional podrá coincidir con la recepción definitiva y así se hará constar en la respectiva acta. Todo pago a cargo de la Administración se realizará luego de la recepción definitiva de los bienes y servicios.

La recepción definitiva no exime al contratista de responsabilidad por vicios ocultos.” (resaltado es nuestro)

Lo señalado anteriormente, de igual manera se puede observar en la nueva Ley de Contrataciones Públicas, ya que en el artículo 109 señala:

ARTICULO 109- Recepción de bienes y servicios. En contratos de bienes y servicios deberá mediar un acta de recepción del objeto contractual, conforme a los parámetros de calidad establecidos en la decisión inicial y en el pliego de condiciones. Según el objeto de que se trate, la Administración podrá disponer de una recepción provisional y de una definitiva, conforme a lo que se disponga en el reglamento de esta ley.”

El no realizar la recepción provisional y definitiva podría generar el riesgo de que el contratista entregue bienes que no sean de la calidad requerida, su entrega sea inoportuna, no corresponda a las necesidades planteadas, o no satisfagan el interés de los ciudadanos del Cantón y por consiguiente, no contribuyan al desarrollo local y el valor público y por ende se vea afectado el cumplimiento del objetivo del proyecto.

3.11 Ejecución y finiquito del contrato

De acuerdo con la información recopilada como parte de este estudio, **no se obtuvo evidencia**, en el SICOP de información sobre el proceso de ejecución del contrato y tampoco de aquella que lograra verificar fehacientemente posibles atrasos y el recibo a satisfacción de los trabajos y estudios, así como el finiquito de los contratos.

Adicionalmente, como parte de la ejecución el proyecto asociado a la contratación objeto de análisis se tenía como objetivo implementar un sistema de medición remota de consumos de agua en el sector de Ciudad Cariari; distrito la Asunción, cantón de Belén, sin embargo, **no se obtuvo evidencia** en el expediente sobre la medición del cumplimiento de dicho objetivo, así como el análisis respectivo del impacto de la ejecución del proyecto a la fecha de la presente revisión.

Al respecto, el artículo 11 del **Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa** establece que debe conformarse un expediente que deberá contener los documentos que presentan los oferentes o interesados y los que produzcan las unidades administrativas internas.

Artículo 11.-Expediente. La decisión inicial dará apertura al expediente electrónico de la contratación que estará disponible en el Sistema Integrado de Compras Públicas. (...)

(...) Una vez recibidos los documentos en la proveeduría institucional, ésta deberá incorporarlos al expediente físico dentro del plazo improrrogable de dos días hábiles siguientes a su recibo. Para ello, la Administración, deberá adoptar las medidas necesarias a fin de cumplir la actualización del expediente. Las dependencias internas deberán remitir los estudios dentro de los dos días hábiles siguientes a su emisión. (...)

La falta de un expediente completo de contratación administrativa **no favorece la rápida y adecuada fiscalización** por parte de los órganos de control, ni el principio de transparencia y rendición de cuentas.

Adicionalmente, las “**Normas de Control Interno para el Sector Público**” mencionan sobre la documentación, su archivo y las normas de seguridad que deben privar en su custodia:

“4.4 Exigencia de confiabilidad y oportunidad de la información: El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente que se recopile, procese, mantenga y custodie información de calidad sobre el funcionamiento del Sistema de Control Interno y sobre el desempeño institucional, así como que esa información se comunique con la prontitud requerida a las instancias internas y externas respectivas.”

“4.4.1 Documentación y registro de la gestión institucional: El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente, y se garanticen razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, según corresponda”.

Norma 5.4 Gestión Documental. El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información propicien una debida gestión documental institucional, mediante la que se ejerza control, se almacene y se recupere la información en la organización, de manera oportuna y eficiente(...).”

Norma 5.5. Archivo Institucional. “El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben implantar, comunicar, vigilar la aplicación y perfeccionar políticas y procedimientos de

archivo apropiados para la preservación de los documentos e información que la institución deba conservar en virtud de su utilidad o por requerimiento técnico o jurídico (...)."

Norma 5.7.4 Seguridad. Deben instaurarse los controles que aseguren que la información(...) resguarde sus características propias de calidad, y sea trasladada bajo las condiciones de protección apropiadas..."

Así las cosas, también se puede evidenciar debilidad en el control sobre la documentación, su archivo y las normas de seguridad que deben privar en su custodia, tal como lo señala la norma.

3.12 Control sobre pagos de las contrataciones.

Los trámites para el pago de la contratación objeto de análisis de la presente Auditoría se realizan en la Unidad de Tesorería, y al revisar estos se identificó que aún y cuando contienen las facturas con sus autorizaciones respectivas y responden a los objetos contratados, muestran debilidades en la presentación del informe técnico en el que conste que están a satisfacción de la Municipalidad.

Según el artículo 8 de la Ley General de Control Interno, señala que los Sistemas de Control Interno deben coadyuvar en:

"a. Proteger y conservar el patrimonio público contra pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal. Se debe brindar una seguridad razonable de que los recursos recibidos para efectos del desarrollo de obras públicas relacionadas con el desarrollo urbano se dedican al destino para el cual le fue suministrado, y de que se aplican acciones específicas para prevenir situaciones como la sustracción, desvío, desperdicio o menoscabo del patrimonio público.

b. Exigir confiabilidad y oportunidad de la información. Se debe procurar que se recopile, procese y mantenga información de calidad sobre el funcionamiento del sistema y sobre el desempeño institucional en cuanto a la aplicación de los recursos destinados para obras urbanas. Se debe comunicar esa información con prontitud a las instancias que la requieran para su gestión, dentro y fuera de la institución, todo ello de conformidad con las atribuciones y competencias organizacionales y en procura del logro de los objetivos institucionales.

c. Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones. Se debe coadyuvar a que se utilicen los recursos de manera óptima, y a que sus operaciones contribuyan con el logro de los objetivos institucionales y,

d. Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.”

Además, el artículo 15 de la Ley citada, señala que lo siguiente:

(...) “Artículo 15.-Actividades de control. Respecto de las actividades de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

b) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos, los siguientes: (...)

iii. 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. Los documentos y registros deberán ser administrados y mantenidos apropiadamente. (...)”

En el mismo orden de ideas, el Reglamento de Contrataciones de la Municipalidad en su artículo 27 establece:

ARTÍCULO 27.- En los supuestos de obras, éstas serán recibidas después de contar con el informe técnico en el que conste que están a satisfacción de la Municipalidad. Para lo anterior, la Unidad solicitante podrá contar con la asistencia de otros órganos de la Municipalidad. La Unidad de Gestión de Bienes y Servicios no tramitará el pago final de la contratación, si no se ha emitido dicho informe.

Tener un control sobre los pagos permitirá acreditar adecuadamente los documentos asociadas a la solicitud y gestión del pago, así como que todo pago se realizará luego de la recepción definitiva de los bienes y servicios.

3.13 Recurrencia en la contratación de proveedor.

La contratación pública se fundamenta en tres pilares básicos para desarrollar el proceso de adquisiciones, como son la planificación, la selección del contratista y la ejecución contractual. En cuanto a la selección del contratista se refiere a la elaboración y formalización del cartel, el análisis y evaluación de las ofertas, adjudicación del proceso de contratación.

De acuerdo con la información contenida en el expediente de la contratación analizada en la presente Auditoría, se observó que un **total de 26 contrataciones** que se detallan a continuación han sido realizadas en forma continua con la empresa CONSULTORA COSTARRICENSE PARA PROGRAMAS DE

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
INF-AI-04-2024

DESARROLLO SOCIEDAD ANONIMA que se resumen a continuación y el monto pagado en los últimos 10 años entre el 2014 y al cierre de mayo del 2024, ascendió a **\$1.935.616.458,04**:

- 2014CD-000011-0002600001 "Adquisición de cajas para hidrómetros 1/2"
- 2014CD-000033-0002600001 "Compra de Hidrantes"
- 2014CD-000034-0002600001 "Compra de Dresser Universal y Válvulas de Compuerta"
- 2015CD-000046-0002600001 "Compra de Hidrómetros y accesorios".
- 2015LA-000019-0002600001 "Contratación de Agua No Contabilizada".
- 2016LA-000017-0002600001 "Contratación de Agua No Contabilizada".
- 2016CD-000088-0002600001 "Compra de Hidrómetros Y Accesorios Para Unidad de Acueducto".
- 2016CD-000106-0002600001 "Compra de Hidrantes tipo cabezote sin accesorios para la Unidad de Acueducto".
- 2017CD-000050-0002600001 "Compra de Hidrómetros y accesorios".
- 2017CD-000059-0002600001 "Compra de Dresser Universal y Válvulas de Compuerta".
- 2017LA-000012-0002600001 "Compra e Implementación de Sistema de Medición Remota".
- 2018CD-000025-0002600001 "Compra de Hidrómetros y Accesorios".
- 2018LA-000011-0002600001 "Colocación de Tubería para Sector de Cristo Rey".
- 2018CD-000090-0002600001 "Compra de Juegos de Accesorios, Unión Dresser para el Acueducto Municipal".
- 2019LA-000012-0002600001 "Mejoras del Sistema de Abastecimiento de Agua Potable para los Distritos del Cantón de Belén".
- 2019LN-000003-0002600001 "Construcción de Tanque de Almacenamiento Agua".
- 2019CD-000094-0002600001 "Compra de Hidrómetros y Accesorios".
- 2019LA-000016-0002600001 "Compra de Medidores Ultrasónicos para la implementación y optimización hidráulica."
- 2020LN-000004-0002600001 "Servicio cambio de tubería en el Cantón de Belén".
- 2020CD-000102-0002600001 "Compra de Hidrómetros y accesorios para el Acueducto Municipal".
- 2021CD-000001-0002600001 "Compra de Cajas para Medidor".
- 2021LA-000005-0002600001 "Servicio de Reparación de Hidrómetros Marca Arad".
- 2021CD-000082-0002600001 "Compra de Hidrómetros y Accesorios e Hidrantes para Acueductos".
- 2022CD-000053-0002600001 "Compra de accesorios para hidrómetros para el Acueducto Municipal".
- 2023LD-000039-0002600001 "Compra de Hidrómetros y accesorios para el Acueducto Municipal".

En específico sobre la contratación evaluada, **no se obtuvo evidencia** en el expediente que la unidad usuaria, en coordinación con la unidad técnica competente acreditara mediante la documentación de respaldo respectiva, el análisis de posibles oferentes. Estos parámetros son definidos por la administración basada en estudios de mercado, estudios de costos, estudios de bienes sustitutos o alternativos, y permiten comprobar la existencia de proveedores que puedan suplir los bienes requeridos por la Municipalidad, ante la posible inversión de ¢ 1.315.125.000 aproximadamente.

De acuerdo con lo descrito anteriormente, se debe tener claro que el artículo 34 de la Ley General de Contratación Pública, entre otros, indica: *“El estudio de mercado tendrá también como fin establecer la existencia de bienes, obras o servicios, en la cantidad, calidad y oportunidad requeridas, **así como verificar la existencia de proveedores**, permitir la toma de decisiones informadas respecto del procedimiento de contratación y proporcionar información para la determinación de disponibilidad presupuestaria. Dicho estudio deberá considerar todo el ciclo de vida de la contratación y tomar en cuenta el principio de valor por el dinero, todo lo cual se deberá desarrollar en el reglamento de la presente ley.”*

El artículo 125 de la Ley General de Contratación Pública, por su lado, sanciona a los funcionarios por *“t) Introducir, sin sustento técnico alguno, requisitos y condiciones injustificadas en los distintos pliegos de condiciones, **de manera que se generen barreras de entrada para los oferentes.**” E, incluso, el art. 17.h), indica que es falta a la probidad: *“Elaborar el pliego de condiciones procurando la **más amplia participación y la igualdad entre los oferentes.** No resulta procedente la introducción, sin sustento técnico alguno, de requisitos y condiciones injustificadas en los pliegos de condiciones, de manera que se generen barreras de ingreso para los oferentes.”**

Cabe indicar que el estudio de mercado, como instrumento y deber, fue abordado por la Dirección de Contratación Pública en el oficio de 09 de junio de 2023 / MH-DCoP-OF-0458-2023. En éste, indicó que el estudio de mercado es para que se *“(…) identifiquen las posibilidades ofrecidas por el mercado para la satisfacción de las necesidades de bienes y servicios requeridos por la institución, con miras a determinar un valor referencial, **la existencia de potenciales oferentes**, determinación de factores de evaluación y características técnicas del objeto contractual (...).”*

Además, lo anterior se encuentra fundamentado en los principios contenidos en la Ley General de Contratación Pública en su artículo 8 que señala lo siguiente:

“Los principios generales de la contratación pública rigen transversalmente en toda la actividad contractual en que medie el empleo de fondos públicos y durante todo el ciclo de la compra pública.

Los principios que informan la contratación pública son los siguientes:

(...)

c) Principio de transparencia: todos los actos que se emitan con ocasión de la actividad de contratación pública deben ser accesibles de manera libre e igualitaria por parte de los intervinientes y de cualquier persona interesada. La información que se ponga a disposición debe ser cierta, precisa, oportuna, clara y consistente.

(...)

f) Principio de igualdad y libre concurrencia: en los procedimientos de contratación pública se dará un trato igualitario a todos los oferentes, se procurará la más amplia competencia y se invitará a potenciales oferentes idóneos. No se podrán establecer restricciones injustificadas a la libre participación.”

Adicionalmente, a partir de la auditoría efectuada, **no se obtuvo evidencia** que, la Municipalidad, haya identificado, analizado y administrado los riesgos relevantes asociados a cada una de las etapas del proceso de contratación administrativa, con el fin de minimizar sus posibles efectos, así como producir información que apoye la toma de decisiones, orientada al logro de los objetivos institucionales. En este caso específico asociado a un posible riesgo **de concentración** de las actividades durante el proceso de adjudicación que puedan impactar en el futuro en el cumplimiento de los objetivos del proyecto e inversión que se realiza, por la dependencia que se pueda originar. Con este.

Los artículos 13 y 14 de la Ley General de Control Interno establecen el deber que tiene la Administración, de desarrollar y 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.

IV. CONCLUSIONES

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

1. Mediante la ejecución de la presente Auditoría se logró concluir que el proceso de compras públicas en la Municipalidad de Belén constituye un eje primordial como apoyo al cumplimiento de los objetivos de; generar valor público en la prestación de los servicios municipales, promover el desarrollo local y el fortalecimiento institucional. Además, para el Gobierno Local ese tema también adquiere relevancia, en el proceso de gestión de compras públicas institucional enfocado en el

fortalecimiento de la gobernanza, la planificación, la transparencia y en el control y eficiencia de los recursos públicos que se destinan en la adquisición de bienes.

2. La gestión realizada por la Municipalidad para la contratación objeto de la presente auditoria no cumple razonablemente con la aplicación de la normativa jurídica, no garantiza la efectividad del procedimiento de compras y presenta a riesgos que pueden comprometer el logro de los objetivos institucionales, el desarrollo local y la transparencia en el proceso de contrataciones, así como la hacienda municipal, por lo que se concluye que de acuerdo con los resultados obtenidos de la presente Auditoria existe un menoscabo en la eficiencia y eficacia en el proceso de adjudicación, ejecución y fiscalización de la Compra de Medidores Ultrasónicos en la Municipalidad de Belén.
3. La ausencia de controles internos y de regulaciones en las actividades de planificación, selección del contratista, la ejecución contractual y la falta de un enfoque de gestión de riesgos en el proceso de contratación objeto de análisis de la presente auditoria, no sólo afectan o comprometen principios como la seguridad jurídica, la rendición de cuentas, libre concurrencia y la transparencia, sino que menoscaban la eficiencia operativa de la institución e inciden en la satisfacción de la necesidad pública local.
4. El presente estudio revela que, si bien la Municipalidad de Belén ha tomado algunas medidas de control orientadas a coadyuvar en la administración de los recursos destinados a la prestación del servicio público, que permiten robustecer la ejecución eficiente y eficaz de estos por medio del proceso de contratación administrativa, lo cierto es que también se presentan debilidades de control en los siguientes temas en el proceso de adjudicación:
 - La ausencia de estimación de los costos y con ello tener una base para valorar si los precios que ofreció el proveedor son razonables, lo cual contribuirá a una mejor utilización de los recursos públicos que administra la Municipalidad.
 - En línea con lo anterior, la ausencia de cronogramas y plazos ajustados a las necesidades y requerimientos específicos para la contratación puede afectar el cumplimiento de las actividades establecidas e impactar en la eficiencia de dicho proceso no solo en el tiempo de entrega sino su calidad y ejecución de las condiciones pactadas.
 - Con respecto a la contratación objeto de revisión, se concluye sobre la necesidad de haber realizado un oportuno estudio de mercado que estableciera la existencia de bienes, en la cantidad, calidad y oportunidad requeridas, con el fin de introducir con el respectivo sustento técnico los requisitos de admisibilidad en el pliego de condiciones.
 - Una vez analizado el proceso previo a la adjudicación de la contratación analizada, la cual fue

adjudicada de forma continua a la empresa Consultora Costarricense para Programas de Desarrollo Sociedad Anónima, se puede concluir que existen aspectos de mejora que se podrían valorar en la realización de los procedimientos de contratación que debe llevar a cabo la Administración y que resultan relevantes para efectuar una adecuada gestión administrativa y financiera de la Municipalidad, como lo es la publicidad del concurso como uno de los principios rectores de la contratación administrativa.

5. De acuerdo con la información aportada que se analizó, se identificaron una serie de debilidades en los controles efectuados por la Municipalidad para el aseguramiento del alcance en la ejecución de la contratación. Dentro de estas destacan:

- En lo que se refiere a la recepción y pagos realizados sobre la contratación objeto de análisis se puede concluir que no se evidenció la elaboración de los informes técnicos en la gestión de pago respectivo, así como aspectos que refieren a que las actas de recepción carecían de atributos que permiten confirmar si la recepción de bien se dio de conformidad con los criterios de calidad previamente establecidos.
- La Administración carece de indicadores formales que le permitan realizar la medición del desempeño en la fiscalización y recepción del objeto contractual en cada una de las contrataciones ejecutadas, respecto a la eficiencia y eficacia de estos.
- Con respecto a la administración del proyecto asociado a la contratación analizada por esta Auditoría, se puede concluir que **la administración no ha sido eficaz ni eficiente** en la gestión del tiempo, alcance y costos relacionados con el proyecto careciendo de una secuencia lógica y sistemática desde el inicio de este, así como con su vinculación con los diferentes instrumentos de planificación definidos por la Municipalidad.
- En lo que respecta al registro contable de los bienes adquiridos producto de la contratación, se concluye que la administración **no ha definido las medidas pertinentes para asegurar** que se establezcan y se mantengan actualizados registros contables y presupuestarios que brinden un conocimiento razonable y confiable de las disponibilidades de recursos.
- Lo relacionado con la ejecución de garantías se puede concluir que la administración no ha tomado las decisiones con la prontitud requerida ante las diversas situaciones presentadas de forma que no se exponga o se impacten las actividades asociadas tanto a nivel operativo como financiero., para el cumplimiento de sus responsabilidades y los objetivos de la contratación.

6. Con relación al proceso de fiscalización y recepción del objeto contractual se concluye que es de suma importancia que el administrador del contrato y los responsables de supervisión definan los controles respectivos que permitan lograr una mayor trazabilidad y transparencia de los procedimientos.

V. RECOMENDACIONES

A LA ADMINISTRACIÓN

De conformidad con lo descrito, y lo establecido en este documento, de acuerdo con la normativa y el marco normativo aplicable, a continuación, se presentan las siguientes recomendaciones para su atención:

1. Definir, oficializar e implementar mecanismos de control dirigidos a dar cumplimiento de la normativa aplicable para que se incorpore en los expedientes toda la información referente a cada una de las etapas de los distintos procedimientos de contratación administrativa de la Unidad de Acueducto en al menos lo referente a:
 - a) Actas de recepción de bienes.
 - b) Estudios de mercado y de razonabilidad de precios.
 - c) Facturas de pago.
 - d) Cronograma de compras.
 - e) Indicación de si se dispone de recurso humano e infraestructura administrativa.
 - f) La finalidad pública que se persigue satisfacer con el concurso.
 - g) La justificación de la escogencia de la solución técnica para satisfacer la necesidad.
 - h) Los procedimientos de control de calidad.
 - i) Reajuste de Precios.
2. Es necesario se implemente las acciones necesarias en la Unidad del Acueducto con el fin de que se cumpla con la **creación de cronogramas ajustados a las necesidades y requerimientos específicos de cada una de las contrataciones realizadas por el Acueducto**, lo cual contribuirá con un mejor desempeño de los funcionarios responsables y en el cumplimiento de los plazos establecidos, lo que podría redundar en una mayor eficiencia de dichos procesos y podría contribuir a mejorar, no solo el tiempo de entrega de los artículos sino su calidad y el cumplimiento de las condiciones pactadas.
3. Establecer las acciones necesarias por parte de la Unidad de Acueducto con la finalidad de que se implementen los mecanismos de control correspondientes para la elaboración de estudios de costos de los bienes a contratar que sustenten la estimación del costo, el estudio de razonabilidad de los precios de las ofertas recibidas y los márgenes de variación de precios aceptables, así como, la

exigencia de incorporar dichos análisis en los expedientes del SICOP.

4. Establecer las acciones necesarias por parte de la Unidad de Acueducto con la finalidad de implementar mecanismos de control para la elaboración de estudios de mercado que permita identificar las necesidades de bienes y servicios requeridos por la institución, con miras a determinar un valor referencial, la existencia de potenciales oferentes, determinación de factores de evaluación y características técnicas del objeto contractual, lo cual ayudaría a crear un pliego que promueva competencia y mayor opciones en el mercado, así como disminuir el riesgo de concentración.
5. Realizar las gestiones pertinentes, para que la Unidad de Acueducto en conjunto con las Unidades relacionadas en los proyectos definidos establezca los controles necesarios para la fiscalización de las contrataciones, de forma que se incluyan acciones que permitan realizar una mejor y más eficiente trazabilidad de la información y el proceso de ejecución de la contratación, para con ello cumplir con los principios de eficacia y eficiencia en cada uno de los procesos.
6. Definir, oficializar e implementar formalmente la medición de **los indicadores de desempeño** para las contrataciones formalizadas y relacionadas con proyectos de la Unidad de Acueducto que permita evaluar la eficiencia y eficacia tanto en el cumplimiento de las condiciones establecidas en estos por parte del contratista como de la misma administración, y sobre los cuales permita a esta tomar las decisiones pertinentes en pro del servicio público y la hacienda municipal.
7. Establecer las actividades de control necesarias para asegurar que a futuro la Unidad de Acueducto cuente con un instrumento de control idóneo, para que procure concursar y publicitar más las contrataciones donde es recurrente la participación de las mismas empresas, para contar con un mayor número de oferentes, que les permita a la administración tener más opciones en la evaluación de los precios y servicios ofrecidos en el mercado, que redunde en beneficios operativos y financieros para la institución y con ello se pueda mitigar el riesgo de concentración.
8. Realizar la depuración de la información del registro auxiliar de activos de la contabilidad que permita determinar el origen de las diferencias existentes y realizar los ajustes necesarios, ya sea en la información del registro auxiliar o en la información contable, para que se cuente con información conciliada. Lo anterior incluye la cuenta de activos en depuración por el monto indicado en el presente informe.

Además, de que en lo sucesivo se realice la conciliación de la cuenta de Inventario de manera que se evite este tipo de situaciones y con ello se fortalezca el control contable, de forma tal que los estados financieros muestren saldos que correspondan.

9. La institución implemente un marco robusto de gestión de proyectos que incluya una planificación detallada, asignación clara de roles y responsabilidades, monitoreo continuo y evaluación periódica

del desempeño. Además, se sugiere establecer mecanismos efectivos para la comunicación y la rendición de cuentas, garantizando así una ejecución eficiente y efectiva de futuros proyectos.

10. Elaborar, divulgar e implementar un modelo para el mejoramiento de la gestión de los proyectos del Acueducto, en coordinación con la Dirección de Servicios Públicos, que contenga al menos las orientaciones para: i) la gestión de los recursos financieros de los proyectos; ii) diseño y mejora de la gestión sistemática de los proyectos; iii) resultados de productos y servicios; iv) resultados financieros; v) resultados de los procesos (eficacia organizacional); vi) gestión de riesgos y vii) resultados de liderazgo; con el fin de modernizar su organización, procesos y procedimientos, y aumentar la eficiencia, eficacia, pertinencia, calidad, sostenibilidad y productividad de los proyectos. Todo lo anterior alineado con la respectiva actualización del procedimiento de gestión de proyectos de la Municipalidad donde se consideren los puntos indicados.
11. Definir, oficializar e implementar formalmente los controles asociados a la recepción de informes de recibo y aplicación de multas para las contrataciones formalizadas y relacionadas con la Unidad de Acueducto que permita evaluar el cumplimiento de las condiciones establecidas en el contrato.
12. Establecer las medidas necesarias para asegurar el finiquito del contrato objeto de análisis en la presente Auditoría, sobre los cuales permita a la Municipalidad tomar las decisiones pertinentes en pro del servicio público, el bien y la hacienda municipal, dentro del marco normativo aplicable.
13. Definir, oficializar e implementar formalmente los controles necesarios para asegurar el seguimiento y control por parte de la Dirección de Servicios Públicos durante toda la ejecución e implementación de los proyectos asociados a la Unidad que tiene a cargo.
14. Determinar y precisar mediante el análisis respectivo el impacto operativo, administrativo, financiero, legal o de servicio, respecto al proyecto de medición ultrasónica en sus procesos de planificación, control, contratación, supervisión y seguimiento en el uso eficiente de los recursos y en consonancia con la normativa vigente, así como evaluar la viabilidad de continuar con el mismo, esto sustentado en aspectos técnicos que permitan determinar de forma razonable cuál es el logro o distanciamiento de los objetivos establecidos en relación con la eficiencia, y que quede plasmado formalmente en el documento respectivo, dada la situación presentada respecto a la sustitución de medidores por daño.
15. Establecer las medidas necesarias para documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente la autoridad y responsabilidad de los funcionarios encargados de autorizar y aprobar las operaciones de la institución, esto con el fin de evitar la falta de oportunidad a futuro en la toma de decisiones por parte de la administración como se presentó en el tema de garantías expuesto en el presente informe.

De conformidad con los anteriores comentarios y aspectos a considerar, se le solicita remitir a esta

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
INF-AI-04-2024

Auditoria, en un plazo de **30 días** hábiles, un plan de acción con las medidas o actividades por realiza, fechas de ejecución y responsables de estas, con el fin de que la administración de cumplimiento a lo señalado en este oficio.

Atentamente,

LICDA. MARIBELLE SANCHO GARCÍA
AUDITORA INTERNA

LIC. SERGIO VARGAS FLORES
ASISTENTE AUDITORIA INTERNA

Copias:
Concejo / Archivo/expediente

VI. ANEXOS

ANEXO N°1 COMENTARIOS POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN DEL
INFORME BORRADOR DE AUDITORÍA

COMENTARIOS POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN DEL INFORME BORRADOR DE AUDITORÍA	
Institución:	Municipalidad de Belén
Área /Unidad:	Alcaldía
Número de Informe:	INF-AI-04-2024
Nombre de Informe:	Auditoria Operativa Proceso de Gestión de Uso de Los Medidores Ultrasónicos.

Comentario Administración	Comentario de la Auditoría
No se tienen comentarios por parte de la Administración	