



INFORME Nro. DFOE-DL-IF-5-2011
6 de junio, 2011

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

AREA DE SERVICIOS PARA EL DESARROLLO LOCAL

INFORME SOBRE DEBILIDADES EN EL PROCESO DE ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS POR PARTE DE LA MUNICIPALIDAD DE PARRITA

2011

RESUMEN EJECUTIVO

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Origen del estudio.....	1
1.2. Objetivo del estudio.....	1
1.3. Alcance del estudio.....	1
1.4. Limitaciones del estudio.....	1
1.5. Comunicación preliminar de los resultados.....	1
1.6. Generalidades del estudio.....	2

2. RESULTADOS

2.1. El proceso de adquisición y control de bienes y servicios muestra debilidades importantes.....	2
2.2. El uso recurrente de la modalidad de contratación directa desvirtúa el espíritu de la normativa jurídica	4
2.3. Falta de controles efectivos sobre el destino y uso de los materiales, suministros, mobiliario y equipo.....	6
2.4. La información contenida en el Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC) revela errores y no está actualizada.....	8

3. CONCLUSIONES..... 10

4. DISPOSICIONES..... 11

Al Alcalde Municipal.....	12
---------------------------	----

Resumen Ejecutivo

El objetivo del estudio realizado en la Municipalidad de Parrita fue analizar los procedimientos, trámite y control de las contrataciones de bienes y servicios y, promover el fortalecimiento del sistema de control interno en ese campo para favorecer el cumplimiento de los objetivos municipales. El estudio se realizó conforme con el plan anual operativo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa y en atención a una denuncia ciudadana y abarcó el período comprendido entre el 1º de enero de 2009 y el 31 de agosto de 2010, ampliándose cuando se consideró necesario.

El análisis reveló que en el trámite de las compras de ese gobierno local, no se confeccionan requisiciones de bienes y servicios, no se emite el pliego de condiciones ni se cursan invitaciones a los potenciales proveedores y tampoco se conforman los expedientes de compra respectivos. También se realizaron registros erróneos en el Sistema de Información de la Actividad Contractual (SIAC) y a partir abril de 2010 se dejó de registrar información en dicho sistema.

Asimismo, esa Municipalidad emplea de manera recurrente la contratación directa, modalidad que dejó de ser un mecanismo excepcional para convertirse en la regla, con el agravante de que compras realizadas entre enero del año 2009 y abril del año 2010 por más de ₡120 millones, se concentraron en cuatro proveedores, dejándose de cursar invitación a otros como lo establece la normativa. Así las cosas, tales adquisiciones podrían reputarse como “contrataciones irregulares”, al efectuarse al margen de las regulaciones para las compras públicas. Por esta razón, esta Contraloría General está ordenando al Alcalde municipal efectuar un estudio sobre tales contrataciones.

Además, se determinaron debilidades en cuanto al recibo, custodia, destino y uso de los bienes y servicios como materiales de construcción, suministros de oficina, combustibles y lubricantes, que incrementan el riesgo del extravío, sustracción, pérdida o uso indebido de los bienes adquiridos. De hecho no se localizaron algunos activos en condición de “chatarra” que se encontraban en el plantel municipal.

En conclusión en la Municipalidad de Parrita existen serias debilidades en lo que respecta a la gestión y control sobre el proceso de adquisiciones de bienes y servicios que van en detrimento del correcto, eficaz y eficiente uso de los recursos públicos, lo cual demanda de los jefes y de los funcionarios de ese gobierno local, acciones oportunas para fortalecer los procedimientos de compra, de forma que se enmarquen en un esquema de gestión apegado a la normativa legal y reglamentaria vigentes y con observancia de procedimientos que favorezcan el uso eficiente de los fondos públicos.

Por lo anterior, se dispone al Alcalde la implementación de acciones para que las contrataciones se tramiten observando la normativa vigente; se diseñen y pongan en práctica las políticas y procedimientos para controlar de manera efectiva el uso, destino y estado de los materiales, suministros y bienes adquiridos y se cumpla a cabalidad con los lineamientos que rigen el registro de la información en el SIAC, con lo cual se favorezca la transparencia de las actuaciones de ese gobierno local.

INFORME SOBRE DEBILIDADES EN EL PROCESO DE ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS POR PARTE DE LA MUNICIPALIDAD DE PARRITA

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Origen del estudio

El estudio se llevó a cabo de conformidad con el plan anual operativo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa y en atención a una denuncia ciudadana.

1.2. Objetivo del estudio

Analizar los procedimientos asociados al trámite y control de las contrataciones para la adquisición de bienes y servicios; promover mejoras para el fortalecimiento del sistema de control interno en ese campo y favorecer el cumplimiento eficiente de los objetivos institucionales de la Municipalidad de Parrita.

1.3. Naturaleza y alcance del estudio

El estudio comprendió el análisis de las principales actividades que realiza la Municipalidad de Parrita para tramitar la adquisición de bienes y servicios y ejercer control sobre el uso, destino y estado de los suministros y bienes municipales.

La revisión abarcó el período comprendido entre el 1º de enero de 2009 y el 31 de agosto de 2010, el cual se amplió cuando se consideró necesario y, se efectuó de conformidad con el “Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público” (M-2-2006-CO-DFOE).

1.4. Limitaciones del estudio

El desarrollo del presente estudio se vio afectado en el proceso de la obtención de información, debido a que el Ministerio Público solicitó, como medida cautelar, la separación temporal de sus cargos de dos funcionarios municipales responsables de la administración de los archivos y de la documentación relacionada con el proceso de adquisiciones de bienes y servicios.

1.5. Comunicación preliminar de los resultados

La comunicación preliminar de los principales resultados, conclusiones y disposiciones producto del estudio a que alude el presente informe, se efectuó el 19 de mayo de 2011 en el Salón de Sesiones del Concejo de la Municipalidad de Parrita y estuvieron presentes los siguientes funcionarios: Nelson Masís Campos, Presidente del Concejo; Freddy Garro Arias, Alcalde Municipal; Sara Murillo Miranda, Vicealcaldesa Primera; Róger Mora Cortés, Vicealcalde Segundo; Jorge Antonio Briceño Vega, Auditor Interno; Mauricio Núñez Leiva, Contador Municipal; Randall Masís Agüero, Proveedor a. i.; Nat Yarit García Sandí, Encargada de Recursos Humanos; Beatriz Brenes Vargas,

Auxiliar Contable y Adrián Cascante Durán, Encargado de Bodega; actividad a la que se convocó mediante el oficio Nro. DFOE-DL-0363 del día 13 de ese mismo mes.

El borrador del presente informe se entregó al Alcalde Municipal, mediante el oficio Nro. DFOE-DL-0370 del 19 de mayo de 2011, con el propósito de que en un plazo no mayor de cinco días hábiles a partir de la fecha de su recibo, formulara y remitiera a la Gerencia del Área de Servicios para el Desarrollo Local, las observaciones que considerara pertinentes sobre su contenido.

En ese sentido, este órgano contralor recibió en respuesta, dentro del plazo concedido, el oficio OAM-117-2011 del 25 de mayo de 2011, suscrito por el Sr. Freddy Garro Arias, Alcalde Municipal, y en el cual no hace ninguna observación al contenido del borrador del informe y por el contrario, manifiesta que *“... quiero agradecer a la Contraloría General de la República por haber realizado dichos estudios, máxime que se trate de mejorar los controles internos empleados en el manejo de los recursos administrados por nuestra Municipalidad. / Quiero manifestar en sentido amplio que estoy interesado en acatar las recomendaciones emanadas de ese órgano contralor y por supuesto que también siento la necesidad de contar con ustedes en el acatamiento o seguimiento al implementar dichas recomendaciones.”*

1.6. Generalidades acerca del estudio

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

El Código Municipal establece que las municipalidades podrán utilizar o disponer de su patrimonio mediante toda clase de actos o contratos permitidos por ese Código y la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, que sean idóneos para el cumplimiento de sus fines.

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

2. RESULTADOS DEL ESTUDIO

2.1 El proceso de adquisiciones de bienes y servicios muestra debilidades importantes

En el período enero 2009 a abril 2010, la Municipalidad de Parrita realizó compras por más de ¢448 millones¹, y en la mayoría de los casos, éstas no se ajustaron a los procedimientos y controles establecidos por la normativa legal y técnica que regula la materia de compras en el Sector Público, incluido el sector municipal.

La mayor parte de las compras efectuadas –por medio de la modalidad de contratación directa-, no fueron sustentadas con la documentación que justifique técnica y financieramente su adquisición; ni es práctica confeccionar las requisiciones de compra de bienes y servicios o un documento que haga sus veces y que debe tramitar la unidad usuaria interesada en la compra, suministrando la descripción del objeto, las especificaciones técnicas y las características de los bienes, obras o servicios que se requieran, siendo este acto con el que, por lo general, se inicia el procedimiento de contratación.

A lo señalado, se suma el hecho de que Proveeduría Municipal no tiene por práctica conformar expedientes individuales de cada compra, con lo cual no se deja evidencia del proceso de adquisición ejecutado y obviamente, se entorpecen las labores de fiscalización. Lo anterior, porque en su gran mayoría, las compras en ese ayuntamiento se efectuaron sin tramitar documentos tales como el pliego de condiciones que sustenta el objeto contractual, con la indicación de los plazos y formas de entrega y, sin cursar invitaciones a los potenciales oferentes, entre otros.

La Ley de Contratación Administrativa (LCA) y su Reglamento², establecen que la decisión administrativa de inicio del procedimiento de contratación se adoptará una vez que la unidad usuaria, en coordinación con las respectivas unidades técnica, legal y financiera hayan acreditado al menos la justificación de la procedencia de la contratación, con indicación expresa de la necesidad a satisfacer; así como, la descripción del objeto, las especificaciones técnicas y las características de los bienes, obras o servicios que se requieran. Asimismo, la citada Ley dispone que a las unidades de proveeduría les corresponde conformar y custodiar los expedientes de las compras que se realicen y deberán mantenerlos foliados y complementados con los documentos en el mismo orden en que se presentan por las partes involucradas, o según se produzcan por las unidades administrativas internas.

La normativa dictada por la misma administración municipal tendente a regular las competencias y funciones de la Proveeduría Municipal y a ordenar los trámites y procedimientos que rigen en las diferentes etapas de la actividad contractual, contenidas en el Reglamento de Proveeduría Municipal³ no fue atendida con rigurosidad. Tampoco se atendieron los lineamientos que estableció ese ayuntamiento mediante el Reglamento de

¹ Según el Sistema de Actividad Contractual (SIAC)

² Ley de Contratación Administrativa No. 7494, reformada con la Ley No. 8511 publicada en La Gaceta No. 128 del 4 de julio de 2006. Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, decreto No. 33411-H, publicado en La Gaceta No. 210 del 2 de noviembre de 2006.

³ Aprobado por el Concejo Municipal de Parrita mediante acuerdo N° 1, artículo único, asunto único, de la sesión extraordinaria N° 2220-2009, del dieciocho de junio del 2009, y publicado en La Gaceta Nro. 134 del 13 de julio 2009.

Contrataciones Directas⁴, pues no se acataron los procedimientos definidos para gestionar y efectuar compras utilizando esta modalidad, lo cual ha facilitado que el proceso de contratación se caracterice por la ausencia de planificación, informalidad y falta de orden, máxime que la totalidad de bienes y servicios se contrataron en forma directa.

Es pertinente indicar que las debilidades indicadas en este punto son un asunto que ya este órgano contralor había advertido a la Municipalidad de Parrita en un estudio realizado en el año 2008 y a pesar de que, en función de las disposiciones cursadas en el informe Nro. DFOE-SM-27-2008 emitido el 13 de noviembre de 2008, ese gobierno local creó la plaza de Proveedor y emitió alguna regulación interna (por ejemplo los reglamentos de Proveeduría y de Contratación Directa), no se tradujo en una mejora de los procesos de contratación respectivos, debido a la falta de apoyo superior para el cumplimiento de la normativa y a la ausencia de decisiones oportunas para robustecer las rutinas de compras y principalmente, para potenciar el rol que debe desempeñar la unidad de proveeduría, como líder del proceso de adquisiciones y orientador en la atención de los procedimientos que rigen la contratación administrativa.

2.2. El uso recurrente de la modalidad de contratación directa desvirtúa el espíritu de la normativa jurídica

El uso generalizado del procedimiento de contratación directa empleado por la Municipalidad de Parrita desvirtuó el espíritu de la normativa jurídica que es clara al establecer ese mecanismo de compra como una excepción, lo cual incrementa el riesgo de errores y omisiones en las gestiones correspondientes y propician el incumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico en esta materia.

Asimismo, dicha práctica impide que todos los actos se orienten al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de la administración, con el propósito de garantizar la efectiva satisfacción del interés general, a partir de un uso eficiente de los recursos institucionales.

Del análisis de las contrataciones realizadas por la Municipalidad de Parrita en el período objeto de estudio, se determinó que la totalidad de bienes y servicios fueron adquiridos en forma exclusiva por medio de procedimientos de contratación directa, o sea, dicho procedimiento dejó de ser un mecanismo de excepción y se convirtió en una práctica que atenta contra los intereses económicos de la corporación municipal.

Esta práctica evidencia la escasa o nula planificación para el desarrollo de las actividades ordinarias y los proyectos en ese ayuntamiento, con lo cual se desaprovechan las economías de escala, al no adquirir los bienes y servicios para la gestión municipal en volúmenes mayores o bajo otras condiciones favorables utilizando los procedimientos de contratación novedosos que ofrece el marco jurídico vigente en esta materia.

⁴ Aprobado mediante Acuerdo N° 1, de la Sesión Extraordinaria N° 2103-2007, efectuada por el Concejo el 21 de noviembre de 2007 y publicado en La Gaceta Nro. 33 del 15 de febrero del 2008.

A manera de referencia, en el siguiente cuadro se evidencia como, entre el 15 de enero de 2009 y el 30 de abril de 2010, sólo a cuatro proveedores se les realizaron 73 compras directas por un monto de ¢122,24 millones, las cuales representan el 27,33% del monto total de las compras del período objeto de estudio, en el cual se tramitaron 570 procedimientos de compra directa por un total de ¢448.0 millones.

Proveedor	Detalle	Período	Cantidad de compras directas	Monto en colones
1	Materiales de construcción varios: Cemento, madera, varilla, alambre, cable, clavos, pinturas.	15/01/2009 al 30/04/2010	37	85.047.790,00
2	Materiales y suministros de oficina y cómputo	15/01/2009 al 30/11/2009	19	15.063.370,00
3	Acarreo de materiales para reparación de caminos	31/03/2009 al 30/04/2010	8	14.518.410,00
4	Productos alimenticios (carnes, frutas, verduras) para diversas actividades	30/05/2009 al 30/04/2010	9	7.611.960,00
Fuente: Registros del SIAC y archivos de las, Unidades de Contabilidad y Tesorería.			TOTALES	122.241.530,00

Adicionalmente al volumen de contrataciones directas que se promovieron, éstas podrían reputarse como “contrataciones irregulares” debido al incumplimiento de procedimientos esenciales establecidos en la normativa que rige las contrataciones directas, principalmente la inobservancia del requisito legal de invitar por lo menos a tres potenciales proveedores, según lo establece el artículo 2.- inciso h) de la Ley de Contratación Administrativa y el artículo 210 de su Reglamento.

Sobre el particular, este órgano contralor ha señalado que, cuando se está al frente de contrataciones que califican como “irregulares”, al momento de efectuar su pago a los contratistas es necesario que se emita una resolución razonada, bajo la entera y exclusiva responsabilidad de la Administración, que disponga indemnizar al contratista *“...para evitar un enriquecimiento ilícito, en perjuicio de quien ha actuado de buena fe, dentro de un procedimiento de contratación válido y legítimo, con evidente provecho para la Municipalidad (todo lo cual debe quedar debidamente demostrado y comprobado)...”*⁵.

Además, el artículo 210 del Reglamento antes citado, establece que en el caso de contrataciones tipificadas como irregulares, no corresponde reconocerle a los proveedores el lucro previsto, o en su defecto, un 10% del monto total.

En otras palabras, ante ese incumplimiento, sea la falta de invitaciones a por lo menos tres proveedores potenciales, el pago debió estar precedido de una resolución razonada, a fin de que, conforme lo establece la norma, el pago se hiciera a título de indemnización y se dedujera la utilidad a los contratistas, si fuera factible determinarla o, en su defecto, el rebajo de un 10% del monto de la contratación.

⁵ Oficio N° 12703 (FOE-SM-2416) del 20 de octubre de 2004

En relación con este asunto, considerando que durante el período de realización del estudio a que se refiere este informe, el Ministerio Público solicitó, como medida cautelar la separación temporal de funcionarios municipales responsables del proceso de adquisiciones en la Municipalidad de Parrita, esta Contraloría General está tramitando ante la Alcaldía Municipal, un oficio adicional a este informe, en el que se detallan diversas adquisiciones tramitadas y que suman más de ₡70 millones, con la finalidad de que realice un estudio tendente a determinar si en el proceso correspondiente se cumplió con el procedimiento legalmente establecido, o en su defecto, corresponden a compras irregulares. En tal caso, se deberá dar la apertura del procedimiento administrativo correspondiente, con el fin de determinar las eventuales responsabilidades administrativas y civiles que les podrían corresponder a los funcionarios responsables.

En general, lo comentado en este aparte revela que el gobierno local de Parrita, al apelar de manera recurrente a la figura de la contratación directa, dejó de explorar y utilizar otras modalidades que ofrece la normativa en materia de contratación administrativa, como por ejemplo, los modelos de entrega según demanda (hasta por cuatro años), consignación y convenios marco, procedimientos que favorecen las condiciones de compra, incluyendo el aprovechamiento de economías de escala y menores costos de adquisición.

2.3. Falta de controles efectivos sobre el destino y uso de los materiales, suministros, mobiliario y equipo

La Municipalidad de Parrita no dispone de controles efectivos atinentes al recibo, custodia, destino y uso de los materiales y suministros adquiridos. La práctica ha sido trasladar directamente esos bienes al lugar donde se utilizarán, sin que ingresen a través de la proveeduría municipal para su recepción, registro y entrega controlada.

Tampoco se tienen registros para controlar la entrada, salida y existencias de los bienes que se trasladan al plantel municipal, ni hay registros sobre la adquisición y consumo de los combustibles y lubricantes adquiridos para los vehículos, maquinaria y equipo municipal.

Por lo general, la documentación de respaldo de los pagos efectuados por la compra de bienes y servicios (orden de compra, facturas, nómina de pago o comprobante del cheque), no informan sobre el funcionario municipal que los recibió a satisfacción, ni del lugar, proyecto u obra donde fueron utilizados, a pesar de los montos significativos de algunas compras de materiales como las que se detallan seguidamente:

CHEQUE DE PAGO			
NÚMERO	FECHA	MONTO	DETALLE
124821	14/12/2009	3.880.408,00	Soldadura, tubo concreto, varillas, malla, blocks, clavos, alambre, madera, angular, cemento, disco esmeril.
124947	11/02/2010	3.851.901,00	Varillas, malla, blocks, madera, cemento, alambre negro.
124190	18/03/2009	3.822.987,00	Soldadura, tubo concreto, varillas, malla, blocks, cemento, clavos, alambre, zinc, madera, cable eléctrico, pintura, fibrolit.
125045	26/03/2010	3.667.131,00	Soldadura, tubo concreto, varillas, malla, blocks, alambre, madera, cemento, clavos, disco esmeril.
124230	02/04/2009	3.600.000,00	180 horas vagoneta, 20 horas "back hoe"
124660	06/10/2009	3.462.902,00	250 block, 598 sacos cemento
122884	27/01/2009	3.260.000,00	Soldadura, tubos de concreto, varillas, blocks, cemento, clavos, alambre, madera
125087	13/04/2010	3.222.600,00	Piedra, arena, lastre
125093	13/04/2010	3.122.582, 21	Cable eléctrico, lámparas, cajas, gazas, tubos, tape
123001	02/03/2009	3.024.000,00	216 viajes de lastre acarreados a varios lugares
122856	19/01/2009	2.590.000,00	1.850 m3 de material acarreados a varios lugares
122999	02/03/2009	2.100.000,00	150 viajes de lastre acarreados al plantel
124914	29/01/2010	1.779.750,00	1.000 mts3 arena, 18 hrs. Back hoe

Fuente: Registros del SIAC y archivos de las unidades de Contabilidad y Tesorería Municipales.

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

Aunado a lo anterior, la ausencia de registros formales que establezcan las características, ubicación y estado del mobiliario, equipo y vehículos municipales, va en detrimento de un control efectivo sobre su uso y condición. Además de estas deficiencias de control sobre tales activos, tampoco es práctica la realización de inventarios periódicos tendientes a verificar su ubicación y condición y proceder a dar de baja aquellos en desuso o en mal estado, mediante los procedimientos legalmente establecidos para tales efectos. Esta carencia de registros y de inventarios periódicos expone a tales bienes al riesgo de extravío, sustracción, pérdida o uso indebido sin que sea detectado oportunamente por los funcionarios municipales responsables de esas actividades.

Cabe mencionar que algunos activos en desuso que se encontraban en el plantel municipal y registrados a nombre de la Municipalidad de Parrita, y que por su condición de deterioro calificaban en apariencia como chatarra, se sacaron de esas instalaciones, sin que se suministrara la evidencia documental de su salida y su destino, razón por la cual se desconoce si fueron vendidos o donados y además, pone en evidencia las debilidades de control sobre los activos de ese ayuntamiento. En el siguiente cuadro se muestra un detalle de tales bienes.

Detalle	MARCA	AÑO	PLACAS	CILINDRADA
Vagoneta	Pegaso	1985	SM 2310	6551 c.c.
Chapulín	Ford	1979	SM 1506	N. D.
Motocicleta	Suzuki	1979	SM 1498	N. D.
Motocicleta	Yamaha	1978	MOT 29250	100 c.c.
Motocicleta	Yamaha	1988	SM 2372	97 c.c.
Motocicleta	Yamaha	1987	SM 2373	73 c.c.

Fuente: Registro Nacional

La situación expuesta resulta inaceptable desde el punto de vista de control interno, puesto que los activos municipales no se están protegiendo del riesgo de que se pierdan o sustraigan y con el agravante de que esa fragilidad o ausencia de controles entorpece cualquier acción que pretenda establecer responsabilidades, lo cual debe ser corregido de forma imperiosa por la Administración Municipal.

El artículo 107 de la Ley de la Contratación Administrativa establece que cada administración deberá llevar un inventario permanente de todos sus bienes, mientras que su reglamento dispone en los artículos 219 y 222 que es competencia de las proveedurías institucionales el levantamiento y confección del inventario permanente de todos sus bienes.

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

2.4. La información en el Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC) muestra errores y no está actualizada

El Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC), es una herramienta generada por la Contraloría General para impulsar la transparencia y la rendición de cuentas respecto de las compras de bienes y servicios por parte de las entidades públicas. En el caso de la Municipalidad de Parrita, la información relativa a su actividad contractual aparece atrasada y además la registrada muestra errores tales como una insuficiente descripción del objeto contractual, procedimientos ya culminados que presentan un estado de “*pendientes de adjudicar*” y, adquisiciones realizadas que no se registraron, todo lo cual refleja la desatención de esa administración municipal hacia ese importante registro informatizado.

De conformidad con la Resolución D-4-2005-CO-DDI⁶, el registro de la información debe realizarse en forma diaria para todos los módulos del sistema y señala que el máximo jerarca administrativo es el responsable de que la organización cuente con las políticas, los procesos y los recursos para garantizar la autenticidad, integridad, oportunidad y seguridad de la información contractual suministrada al SIAC, por lo que debe designar y comunicar los nombres de los funcionarios responsables del registro y validación de la información que se incorpora en el SIAC y de no hacerlo asumirá la responsabilidad por eventuales infracciones relacionadas con el registro y validación de la información.

En el caso de la Municipalidad de Parrita, la Alcaldía designó al Proveedor para que realizara los registros en el citado sistema, función que desatendió de manera evidente, pues se dejó de registrar la información correspondiente en el SIAC desde abril de 2010. Cabe indicar que dicho Proveedor fue suspendido de sus labores en setiembre del citado año, a raíz de una investigación que realizan las autoridades judiciales en ese gobierno local.

En vista del atraso que presentaban los registros de la información contractual de la Municipalidad y de acuerdo a requerimientos hechos por este órgano contralor para que se actualizaran los datos, la administración municipal, ante la suspensión del Proveedor, en el mes de noviembre de 2010 designó al Contador Municipal para que actualizara la información del SIAC; sin embargo, aduciendo que no disponía de tiempo para efectuar esta labor, este funcionario no efectuó un solo registro por lo que a la fecha de este informe, ningún funcionario realizaba esta tarea, ni se había actualizado ante esta Contraloría General el detalle de los funcionarios autorizados para tales efectos.

Los aspectos antes comentados, además de ir contra lo dictado en la Resolución D-4-2005-CO-DDI, resultan contrarios a lo que establece la Ley General sobre Control Interno Nro. 8292 y las Normas de control interno para el Sector Público, al no promoverse un adecuado ambiente institucional que consolide las actividades de control pertinentes para garantizar la protección y conservación del patrimonio público, para garantizar la confiabilidad y oportunidad de la información; así como, la eficiencia y eficacia de las operaciones y cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico, todo en el marco de buen gobierno corporativo, asociado éste al conjunto de buenas prácticas y mecanismos que permiten un balance entre la gestión y su control, con el fin de que las actuaciones y decisiones institucionales procuren el cumplimiento de sus objetivos y la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía.

⁶ “Directrices para el registro, la validación y el uso de la información sobre la actividad contractual desplegada por los entes y órganos sujetos al control y la fiscalización de la Contraloría General de la República” (D-4-2005-CO-DDI)”, publicada en La Gaceta N° 243 del 14 de diciembre de 2005. Estas directrices se modificaron integralmente mediante Resolución R-CO-66-2007 del 19 de diciembre de 2007, publicada en el Alcance N° 40 a La Gaceta N° 246 del 21 de diciembre de 2007.

3. CONCLUSIONES

El estudio realizado en la Municipalidad de Parrita revela evidentes debilidades en el proceso de adquisiciones de bienes y servicios, que van en detrimento del correcto, eficaz y eficiente uso de los recursos públicos puestos a su disposición para impulsar el bienestar de la comunidad del Cantón de Parrita. En otras palabras, los procesos relacionados con la administración de los bienes municipales y con la contratación administrativa, no se ajustan estrictamente a lo que establece la normativa técnica y legal vigente, lo que podría propiciar la comisión de acciones contrarias a los intereses institucionales y por consiguiente, al logro de los objetivos y la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

La mayoría de adquisiciones efectuadas en el período objeto de estudio por ese gobierno local, se realizaron sin observar el marco que regula la materia de contratación administrativa, mostrando un frágil control reflejado en la falta de planificación, incumplimiento de las rutinas establecidas en su unidad de Proveeduría, deficiente control sobre la recepción, almacenamiento y uso de los materiales, suministros y equipo adquiridos; así como, deficiencias en el registro de información contractual en el Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC) y la desatención a las regulaciones dictadas por la misma Municipalidad.

Ese Gobierno Local utilizó de manera intensiva la figura de la contratación directa, y sin atender los lineamientos dictados por la normativa legal y técnica, situación que no garantizó un proceso transparente en las compras y lo que pudo haber propiciado contrataciones irregulares. Por esta razón, esta Contraloría General está ordenando al Alcalde Municipal efectuar un estudio de tales contrataciones, tendente a determinar si en el proceso correspondiente, se cumplieron los procedimientos legalmente establecidos, o en su defecto, califican como compras irregulares, en cuyo caso deberá dar apertura al procedimiento administrativo correspondiente, con el fin de determinar las eventuales responsabilidades administrativas y civiles que les podrían corresponder a los funcionarios involucrados.

Asimismo, es notorio el deficiente control sobre la recepción y destino final de los bienes adquiridos, a tal punto que compras realizadas por montos millonarios no se documentaron adecuadamente a fin de demostrar y garantizar que se usaron en obras o bienes para la satisfacción de los objetivos institucionales y del interés colectivo, siendo ejemplo claro la ausencia de control sobre el uso de combustibles y lubricantes y algunos otros materiales y suministros que se custodian en el plantel municipal.

Todo lo expuesto, es contrario a un adecuado ambiente institucional que consolide las actividades de control pertinentes para garantizar la protección y conservación del patrimonio público y la confiabilidad y oportunidad de la información; así como, la eficiencia y eficacia de las operaciones y el cumplimiento de las normas legales y técnicas que rigen sobre esta materia. Es decir, las actuaciones de ese gobierno local en materia de adquisiciones no es consecuente con las reglas que imponen un buen gobierno corporativo, entendido éste como el conjunto de buenas prácticas y mecanismos que permiten un balance entre la gestión y su control, con el fin de que las actuaciones y decisiones institucionales estén dirigidas al cumplimiento de sus objetivos y la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

En general, el escenario que enfrenta la Municipalidad de Parrita en el tema de adquisición de bienes y servicios pone de manifiesto un claro deterioro de la administración de los recursos públicos que ha llevado incluso, a la interposición de demandas ante las instancias judiciales, todo lo cual requiere de las autoridades de este gobierno local, un serio compromiso de analizar con profundidad este tema, a efecto de fortalecer los esquemas de control mediante la revisión de sus procedimientos internos para mejorar la eficiencia y eficacia en la administración del proceso de compra y en consecuencia, del mejor uso de los recursos públicos, de modo que las actuaciones en materia de contratación administrativa se enmarquen dentro de la normativa legal y reglamentaria vigente. La administración municipal de Parrita tiene la obligación ante su comunidad de redoblar esfuerzos, con la participación activa de sus funcionarios clave, debidamente coordinados por los jefes, para solventar, de manera integral y sistemática, las debilidades que inciden negativamente en el desarrollo eficiente de las actividades relacionadas con el sistema de administración de bienes y contratación administrativa.

Además, es preocupante la existencia de debilidades como las indicadas en este informe, pues constituyen una repetición de asuntos que este órgano contralor había advertido a la Municipalidad de Parrita en un estudio realizado en el año 2008, en el informe Nro. DFOE-SM-27-2008 emitido el 13 de noviembre de 2008.

En consecuencia, se le plantea un reto ineludible e impostergable a la administración municipal de Parrita, la cual debe promover mejoras significativas tendientes al adecuado ordenamiento de los procesos de tramitación, ejecución, control y registro de las compras de bienes y servicios para el cumplimiento de los objetivos y metas de ese ayuntamiento, apegado a las normas legales y técnicas y a los procedimientos internos que regulan ese campo del quehacer municipal. En otros términos, es evidente la necesidad de promover el fortalecimiento de tales sistemas, máxime si se consideran las exigencias cada vez mayores, propias del crecimiento y desarrollo del sector municipal en los últimos años y por la necesidad de disponer de información financiera actualizada y confiable para la toma de decisiones, que redunde en una mejor prestación de servicios y la efectiva atención de las necesidades de la comunidad.

4. DISPOSICIONES

Con fundamento en lo expuesto, de conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Nro. 7428, se giran las siguientes disposiciones las cuales son de acatamiento obligatorio, por lo que su incumplimiento injustificado constituye causal de responsabilidad administrativa, civil o penal, según corresponda.

Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar la aplicación de los procedimientos administrativos que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

Al Alcalde Municipal

a) Ajustar e implementar, conforme al ordenamiento jurídico, en el plazo de cuatro meses, la normativa interna que regula el funcionamiento de la Proveeduría Municipal, con el fin de que:

- El inicio del procedimiento de cualquier contratación se dé una vez que la unidad usuaria haya acreditado la justificación de la procedencia de la contratación, con indicación expresa de la necesidad a satisfacer; así como, la descripción del objeto, las especificaciones técnicas y las características de los bienes, obras o servicios que se requieran.
- La Proveeduría Municipal prepare y custodie los expedientes de las compras que se realicen, con todos los documentos que las respaldan en orden cronológico y debidamente foliado, conforme la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento.
- En las contrataciones directas que promueva esa Municipalidad, se cumpla con lo que establece el artículo 2.- inciso h) de la Ley de Contratación Administrativa y el artículo 210 de su Reglamento.

Al respecto véase lo comentado en los puntos 2.1 y 2.2 de este informe.

b) Efectuar, en el plazo de seis meses, un estudio de las contrataciones que se detallan en el oficio Nro. 04874 del 6 de junio de 2011 adjunto a este informe, tendente a determinar si en el proceso correspondiente, se cumplieron los procedimientos legalmente establecidos, o en su defecto, califican como compras irregulares. En caso de que se compruebe la tramitación de compras irregulares y bajo la entera responsabilidad de esa Administración Municipal, deberá dar apertura al procedimiento administrativo correspondiente, con el fin de determinar las eventuales responsabilidades administrativas y civiles que les podrían corresponder a los funcionarios responsables de su realización. Al respecto véase lo comentado en el punto 2.2. de este informe.

c) Establecer los procedimientos –técnicos, financieros, administrativos y legales –que garanticen la adquisición de los bienes y servicios, por los medios concursales permitidos, que resulten en mejores condiciones de precio y calidad y bajo una estrategia de aprovechamiento de economías de escala, con lo cual se fomente el ahorro de los recursos públicos destinados para esos fines, de tal forma que las compras directas se reserven a los casos de emergencia o especial urgencia y no pretender con este mecanismo solventar los problemas estructurales que enfrenta la Municipalidad en esa materia.

d) Emitir y poner en vigencia, en el plazo de seis meses, las normas necesarias para los procesos de recepción y custodia de bienes propiedad del ayuntamiento, de modo que se registren y documenten por medios idóneos, el recibo a satisfacción de los bienes adquiridos, se definan los funcionarios responsables de su recepción y del control de las existencias y salidas; así como, de la ejecución de inventarios físicos, entre otros mecanismos de control de esos bienes. Ver punto 2.3 de este informe.

e) Efectuar, en el plazo de seis meses, un inventario físico del mobiliario y equipo de oficina, vehículos, maquinaria y equipo propiedad de la Municipalidad, con la finalidad de determinar su ubicación, cantidad, tipo y estado; se establezcan las características de cada uno y se proceda a identificarlos y registrarlos por los medios pertinentes. Además, establecer por escrito y debidamente comunicados al personal de esa Municipalidad, los procedimientos de control necesarios para garantizar la custodia de esos bienes. Ver punto 2.3 de este informe.

f) Designar, en el plazo de un mes, a los funcionarios responsables del registro y validación de la información de la actividad contractual en el SIAC, de manera que este se ajusten estrictamente a los criterios definidos por ese órgano contralor mediante las directrices de la Resolución D-4-2005-CO-DDI. Asimismo, en el término máximo de dos meses, actualizar en el SIAC la información contractual de esa Municipalidad. Sobre el particular véase lo comentado en el punto 2.4 de este informe.

La información que se solicita en este informe para acreditar el cumplimiento de las disposiciones anteriores, deberá remitirse, en los plazos y términos señalados al Área de Seguimiento de Disposiciones de la Contraloría General de la República.