

Al contestar refiérase

al oficio Nro. **06247**

15 de julio, 2011
DFOE-DL-0549

Licenciada
Yelgi Lavinia Verley Knigh
Alcaldesa Municipal
MUNICIPALIDAD DE SIQUIRRES
Limón

Estimada señora:

Asunto: *Remisión del informe Nro. DFOE-DL-IF-10-2011 sobre debilidades de control asociadas al proceso de contratación y ejecución de obras relativas a la reparación de caminos vecinales por parte de la Municipalidad de Siquirres.*

Me permito remitirle el presente informe Nro. DFOE-DL-IF-10-2011, preparado por esta División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, sobre debilidades de control relacionadas con el proceso de contratación y ejecución de obras de reparación de caminos vecinales por parte de la Municipalidad de Siquirres.

El citado estudio se realizó en atención a denuncias ciudadanas presentadas ante este órgano contralor y en el marco de la facultad establecida en los artículos 12 y 22 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, para efectuar investigaciones especiales a los entes y órganos sujetos a su fiscalización o tutela, de cara al ejercicio de las competencias constitucionales –artículos 183 y 184- y legales que le otorgan la tutela objetiva de los fondos que integran la Hacienda Pública Municipal¹.

El objetivo del estudio consistió en verificar el cumplimiento del marco legal y técnico en el proceso de control respecto de la contratación y ejecución de las obras asociadas a la reparación de dos caminos vecinales en la Municipalidad de Siquirres.

El análisis comprendió el período entre el 1° de octubre de 2009 y el 30 de abril 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 Dentro de las cuales se encuentran el ordinal 175 de la Constitución Política, así como los artículos 4, 8, 9, 11, 12, 18 y 19 de la Ley Nro.7428 y los numerales 5 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (Ley No. 8131) y 91, 97, 99, 102 y 103 del Código Municipal; entre otras.

En reunión celebrada el 15 de julio de 2011, en la Municipalidad de Siquirres fueron presentados los resultados del presente estudio a funcionarios de ese ayuntamiento.

En el estudio efectuado permitió determinar que el sistema de control sobre el proceso de contratación y ejecución de obras de reparación de caminos vecinales que opera en la Municipalidad de Siquirres presenta debilidades. Así por ejemplo, en las dos contrataciones evaluadas como parte del presente estudio, por un monto total de ₡15.444.000,00, se determinaron las siguientes situaciones:

- a) La Proveeduría Municipal no participó en los procesos de contratación de las empresas constructoras.
- b) Las contrataciones realizadas no se ajustaron a las regulaciones que establece la normativa en materia de compra pública, por cuanto no se invitó a por lo menos tres oferentes en caso de contratación directa o a cinco, en caso de licitación abreviada.
- c) No se conformaron los expedientes de las contrataciones.
- d) Se realizaron los pagos de contrataciones sin que se contara con la aprobación del Concejo Municipal, a pesar de que el monto de esas contrataciones lo exigía, según la normativa interna de la municipalidad.
- e) El proceso de verificación y aceptación de las obras contratadas no garantiza a la administración municipal que las obras se hayan ejecutado.

El Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa², en lo que respecta a la participación de la Proveeduría Municipal en los procesos de contratación, dispone que las proveedurías fungirán como órgano técnico institucional en materia de contratación administrativa y contarán con una estructura organizativa básica que les permita cumplir en forma eficiente y oportuna con las funciones de conducción de los procedimientos de contratación administrativa.

Asimismo, dicho Reglamento establece que la proveeduría institucional es la unidad que conducirá el procedimiento de contratación administrativa y será la que determine el procedimiento de contratación administrativa a seguir conforme con la ley. También le corresponde elaborar, con la participación de las unidades usuaria, técnica, legal y financiera, según corresponda, el respectivo cartel y custodiar el expediente original.

² Decreto Nro. 33411 del 27/09/2006, publicado en La Gaceta 210 – jueves 2 de noviembre del 2006, artículo 222.

Respecto del expediente de la contratación, el artículo 11 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa dispone que una vez tramitada la decisión inicial, será conformado y custodiado por la proveeduría institucional, deberá mantenerlo foliado y complementado 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 importancia de este expediente radica en que en este quedan documentados aspectos como la unidad usuaria que justifica la procedencia de la contratación, la indicación expresa de la necesidad a satisfacer, la descripción del objeto contractual, las especificaciones técnicas y las características de los bienes, obras o servicios que se requieran, entre otros asuntos de interés.

En cuanto al empleo de la figura de la contratación directa, la Ley de Contratación Administrativa en el artículo 2 inciso h) estipula que, por tratarse de contrataciones de escasa cuantía, las administraciones deberán cursar invitación a por lo menos tres potenciales proveedores idóneos y adjudicará a la oferta de menor precio, sin perjuicio de que se valoren otros factores que se estimen relevantes, lo cual deberá definirse en la invitación correspondiente. Por su parte el artículo 45 de ese cuerpo normativo establece que en la licitación abreviada se invitará a participar a un mínimo de cinco proveedores acreditados en el registro correspondiente y si el número de proveedores para el objeto de la contratación es inferior a cinco, la administración deberá cursar invitación, mediante una publicación en el Diario Oficial.

Además, y en concordancia con la normativa citada, cabe destacar que el Manual Básico de Organización -vigente desde el año 2008- de la Municipalidad de Siquirres, señala que el objetivo de la Proveeduría Municipal es *“Adquirir los bienes y servicios necesarios para la gestión municipal, en forma oportuna, en las cantidades solicitadas y bajo las mejores condiciones de calidad y precio, según lo establecido en la legislación vigente y la disponibilidad de fondos.”*

Por su parte, respecto de la autorización del Concejo para atender los egresos municipales, el artículo 13 del Código Municipal señala ese requisito excepto para los gastos fijos y la adquisición de bienes y servicios que estén bajo la competencia del Alcalde municipal. En el caso de la Municipalidad de Siquirres y al momento de efectuar el presente estudio, estaba definido que las compras que superaran los $\text{¢}5.000.000,00$ requerían ese requisito de aprobación del órgano colegiado.

En general, las debilidades apuntadas en este informe, aparte de inobservar el ordenamiento jurídico, contribuyen a que se incremente el riesgo de que se presenten despilfarros, usos indebidos e incluso, la comisión de irregularidades en el empleo del patrimonio de ese ayuntamiento.

En ese sentido, se tiene que en los casos evaluados como parte de este estudio, existen dos contrataciones realizadas para la reparación de caminos vecinales por un total de $\text{¢}15.444.000,00$, en las cuales la Proveeduría Municipal no participó en el proceso de contratación. Se recurrió a la figura de la contratación

directa y a la licitación abreviada, pero no existe evidencia de que se haya cumplido el requisito de invitar a por lo menos tres potenciales proveedores para el primer caso y a cinco en el segundo, no se conformaron los expedientes de compra respectivos, no existe acuerdo del Concejo autorizando el pago de las obras y lo más sensible, no se localizó evidencia que permitiera comprobar la efectiva ejecución de las obras contratadas. Ante esta situación, este órgano contralor presentó una denuncia penal ante las autoridades judiciales respectivas.

Las situaciones determinadas ponen de manifiesto que la administración municipal de Siquirres no ha realizado los esfuerzos necesarios no solo para establecer, sino para mantener, perfeccionar y evaluar los procedimientos de control referidos a los procesos de contratación y ejecución de las obras que contrata, lo cual es contrario a lo que señalan la Ley General de Control Interno, Nro. 8292 y las Normas de Control Interno para el Sector Público³ sobre la obligatoriedad de disponer de sistemas de control interno aplicables, completos, razonables, integrados y congruentes con sus competencias y atribuciones institucionales, que tendrán como fin, entre otros objetivos fundamentales, el de proporcionar seguridad en cuanto a la protección y conservación del patrimonio público contra cualquier despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal y cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.

Esa Ley y las Normas citadas indican que será responsabilidad del jerarca y de los titulares subordinados establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional y realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento.

En conclusión, las actividades asociadas a la contratación y ejecución de obras referidas a caminos vecinales se caracterizan por visibles omisiones de control que no garantizan en forma razonable un uso eficiente y transparente de los recursos públicos ni el apego al ordenamiento jurídico, a tal extremo que no se localizó evidencia que permitiera verificar la efectiva ejecución de dos obras contratadas, por un monto total de ¢15.444.000,00, lo cual desde todo punto de vista es inaceptable, máxime si se considera la gran responsabilidad que tienen las autoridades de esa corporación municipal de promover la satisfacción de los intereses de sus comunidades, lo que implica, entre otras cosas, hacer el mejor uso alternativo, económico y eficiente de los escasos fondos públicos con que dispone para tales efectos.

Por lo expuesto en este informe, y de conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Nro. 7428, se emite la siguiente disposición a la Alcaldesa Municipal de Siquirres, la cual es de acatamiento obligatorio y deberá ser cumplida dentro del plazo y términos conferido

³ Aprobadas mediante Resolución Nro. R-CO-9-2009 del 26 de enero de 2009, publicada en La Gaceta Nro. 26 del 6 de febrero de 2009

para ello, por lo que su incumplimiento injustificado constituye causal de responsabilidad.

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:

a. El inicio del procedimiento de cualquier contratación se dé a partir de 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.

b. La Proveeduría Municipal prepare y custodie los expedientes de todas las contrataciones que se realicen con todos los documentos que las respaldan en orden cronológico y debidamente foliado, conforme lo dispone la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento.

c. En las contrataciones directas y licitaciones abreviadas que promueva esa Municipalidad, se cumpla con lo que establecen los artículos 2.- inciso h) y 45 de la Ley de Contratación Administrativa.

d. El Concejo Municipal apruebe todas las erogaciones que realice ese ayuntamiento, con excepción de las que disponga la ley y las regulaciones internas de esa Municipalidad para los gastos fijos y la adquisición de bienes y servicios que estén bajo la competencia del Alcalde municipal.

e. Existan los procedimientos de control que garanticen y documenten la recepción y aceptación a entera satisfacción de las obras contratadas por la Municipalidad, de previo a su pago total.

Esta disposición se dará por cumplida al momento en que esa Alcaldía Municipal remita al Área de Seguimiento de Disposiciones de esta Contraloría, una certificación, en la que haga constar el ajuste a la normativa citada y la implementación de los procedimientos de control señalados.

La Contraloría General de la República se reserva la posibilidad de verificar, mediante los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de la disposición emitida.

Se advierte que en caso de incumplir injustificadamente la disposición girada, se reiterará por una única vez y se fijará plazo para su cumplimiento, pero de mantenerse la desobediencia, una vez agotado ese plazo, dicha conducta se reputará como falta grave y podrá dar lugar a la imposición de las sanciones previstas en el artículo 69 de la citada Ley Nro. 7428, con garantía del debido proceso. Lo anterior, sin perjuicio de incurrir en otras causales de responsabilidad.

La información que se solicita en este informe para acreditar el cumplimiento de la disposición anterior, deberá remitirse, en el plazo antes fijado, a la Gerencia del Área de Seguimiento de Disposiciones del órgano contralor. Además, se requiere que esa Administración le comunique, en un plazo no mayor de cinco días hábiles, el nombre, número de teléfono y correo electrónico de la persona con autoridad para informar sobre el avance y cumplimiento de la disposición correspondiente, quien fungirá como el contacto oficial entre esa Municipalidad y el Área de Seguimiento.

De conformidad con lo establecido por los artículos 343, 346 y 347 de la Ley General de la Administración Pública, contra el presente acto caben los recursos ordinarios de revocatoria y de apelación que deberán ser interpuestos dentro del tercer día a partir de la fecha de recibo de esta comunicación, correspondiéndole a esta Área la resolución de la revocatoria y al Despacho Contralor la apelación.

De presentarse conjuntamente los recursos de revocatoria y apelación, esta Área de Fiscalización, en caso de rechazar el recurso de revocatoria, remitirá el recurso de apelación al Despacho Contralor para su resolución.

Asimismo, una vez firme este acto, cabe el recurso extraordinario de revisión ante la Contralora General de la República, de acuerdo con las condiciones y plazos que señalan los artículos 353 y 354 de la indicada Ley General de la Administración Pública.

Atentamente,

Lic. German A. Mora Zamora
Gerente de Área



FSC/GMT/GMZ/zwc

ci Concejo Municipal de Siquirres
Auditor Interno Municipal de Siquirres
Área de Seguimiento de Disposiciones
Archivo originales

G: 2009003435-2