

Informe de auditoría de carácter especial sobre el proceso de adquisiciones de bienes y servicios en la Municipalidad de San José





CONTENIDO

Página N.º

RESUMEN EJECUTIVO

1.	INTRODUCCIÓN.....	1
	ORIGEN DE LA AUDITORÍA.....	1
	OBJETIVO DE LA AUDITORÍA	2
	ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	2
	ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA	3
	GENERALIDADES ACERCA DE LA AUDITORÍA.....	3
	METODOLOGÍA APLICADA	5
2.	RESULTADOS	8
	INCONSISTENCIAS EN EL PROCESO DE ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS.....	8
	VULNERABILIDAD EN EL PROCESO DE ADQUISICIÓN DE REPUESTOS, MANTENIMIENTO Y REPARACIÓN DE LA FLOTA VEHICULAR.	13
	USO DE LA CAJA CHICA PARA REALIZAR PAGOS QUE NO CORRESPONDEN A LA NATURALEZA DE ESOS FONDOS.....	14
	EXISTENCIAS DE MATERIALES Y SUMINISTROS POR SUMAS MILLONARIAS AL MARGEN DE LOS CONTROLES INSTITUCIONALES.....	16
3.	CONCLUSIONES	20
4.	DISPOSICIONES	21
	A JOHNNY ARAYA MONGE EN SU CALIDAD DE ALCALDE MUNICIPAL O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	22
	AL CONCEJO MUNICIPAL	24

CUADROS

<u>CUADRO N.º 1 ADQUISICIONES DE BIENES Y SERVICIOS POR SUBPARTIDA PRESUPUESTARIA</u>	9
<u>CUADRO N.º 2 RECEPCIÓN DEL BIEN PREVIO AL INICIO DEL PROCEDIMIENTO DE COMPRA</u>	14
<u>CUADRO N.º 3 ADQUISICIONES CON FONDOS DE CAJA CHICA</u>	15
<u>CUADRO N.º 4 SOLICITUDES DE COMPRAS TRAMITADAS PESE A EXISTENCIAS EN INVENTARIO</u>	17

GRÁFICOS

<u>GRÁFICO N.º 1 COSTO DEL INVENTARIO DE MATERIALES Y SUMINISTROS EN EL ALMACÉN CENTRAL</u>	17
---	----

IMÁGENES

<u>IMAGEN N.º 1 COMPRAS POR TIPO DE PROCEDIMIENTO</u>	3
<u>IMAGEN N.º 2 CANTIDAD DE PROCEDIMIENTOS POR TIPO DE CONTRATACIÓN</u>	4
<u>IMAGEN N.º 3 ADJUDICACIONES A PROVEEDORES</u>	8
<u>IMAGEN N.º 4 PROCESO DE ADQUISICIONES CON FONDOS DE CAJA CHICA</u>	15
<u>IMAGEN N.º 5 COSTO ESTIMADO DEL INVENTARIO EN CINCO BODEGAS ADICIONALES</u>	18
<u>IMAGEN N.º 6 FOTOGRAFÍAS QUE REVELAN DEBILIDADES EN EL ALMACENAMIENTO DE BIENES EN BODEGAS ADICIONALES AL ALMACÉN CENTRAL</u>	19



INFORME N.º DFOE-DL-IF-00007-2016

RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

La auditoría de carácter especial realizada por el Órgano Contralor en la Municipalidad de San José, tuvo como propósito examinar los procesos de contratación administrativa para valorar la vulnerabilidad institucional en relación con el proceso de adquisición de bienes y servicios, mediante la identificación de señales de alerta en los procedimientos de contratación administrativa realizados por la institución. Esta auditoría abarcó el período comprendido entre el 01 de enero de 2015 y el 31 de marzo de 2016, ampliándose cuando se consideró necesario.

¿Por qué es importante?

En cumplimiento de las atribuciones que le confiere el Código Municipal y otra normativa conexas para promover el desarrollo local y, por ende, procurar mayores oportunidades para toda la población del cantón, la Municipalidad de San José requiere de sólidos procesos de adquisición de bienes, servicios y obras de infraestructura, como un eje de apoyo fundamental para la implementación de todas las metas y objetivos trazados en su planificación municipal. Esta responsabilidad implica la asignación de una significativa cantidad de recursos públicos en los procesos de contratación administrativa y disponer de los mecanismos de gestión, de las políticas y procedimientos de control que favorezcan la transparencia de esos procesos; así como, la efectiva rendición de cuentas, que a su vez, minimicen los riesgos de corrupción.

¿Qué encontramos?

La Municipalidad de San José, durante el año 2015 y el primer trimestre del 2016, realizó adquisiciones de bienes y servicios por \$8.148,0 millones a 961 proveedores, de los cuales \$3.056,6 millones (37,5%) se adjudicaron a 20 de esos proveedores (2%), pese a que en dichas compras existen productos o servicios que no son exclusivos de proveedor único. Asimismo, adjudicó compras por \$38,4 millones, sin confirmar si los adjudicatarios cumplían con el régimen de prohibiciones por consanguinidad o afinidad respecto de los funcionarios municipales que participan en las decisiones de adjudicación.

Además, ese gobierno local adquirió, en ese mismo período, bienes y servicios por \$978,3 millones, los que al sumarse por subpartida presupuestaria en un mismo mes, superan el monto límite permitido para la contratación directa fijado por la Contraloría General. Asimismo, registró en el sistema CompraRed, adjudicaciones por \$1,9 millones a 7 personas físicas, las que de acuerdo con información del Registro Civil, fallecieron entre los años 1958 y 2003.

Por otra parte, ese gobierno local pagó unos \$698,8 millones en compras de repuestos, en servicios de mantenimiento y en la reparación de la flota vehicular de la institución. Para tales efectos, llevó a cabo 854 procedimientos de contratación administrativa, adjudicados a 191 proveedores. De la revisión realizada a 20 expedientes seleccionados respecto de esas compras, por un monto total de \$67,6 millones, se comprobó que el 100% de esos procedimientos se iniciaron en una fecha posterior a la recepción de los bienes y servicios.

A febrero de 2016, el inventario en el almacén central ascendía a unos \$562,6 millones. De esa suma el 31,7% (\$178,4 millones) fue adquirido entre los años 2006 y 2014, sin que a la fecha tales bienes hayan sido retirados por la dependencia que los solicitó.

Además, existen 28 bodegas adicionales a ese almacén central, ubicadas en distintas dependencias de esa institución, en las que se acumulan diversos materiales y suministros por sumas millonarias, sin controles efectivos que permitan conocer, entre otros datos, las cantidades exactas de los artículos, su costo y estado de conservación.

La Contraloría General estimó el costo del inventario en 5 de esas 28 bodegas en unos ₡322,4 millones. En cuanto al resto de esos recintos no fue posible estimar el costo del inventario ante la falta de información en esa entidad. Además, realizó una inspección física en 11 de esas bodegas que le permitió determinar problemas de hacinamiento de los bienes, acumulación de polvo, alta concentración de calor, poca ventilación, instalaciones eléctricas deficientes, techos agrietados, bienes obsoletos, deteriorados o vencidos y pocas medidas de seguridad.

También, en el año 2015 ese gobierno local adquirió bienes y servicios por ₡238,9 millones con dineros de caja chica, no obstante, parte de estas compras no corresponden a gastos menores, indispensables o urgentes, es decir, resultan gastos contrarios a la naturaleza de esos fondos. Cabe agregar que con esos fondos se pagaron 754 facturas por unos ₡59,0 millones, cuya fecha de emisión fue posterior a los tres días hábiles que la Administración definió como plazo límite para la cancelación de los vales (anticipos de dinero para realizar compras). En 59 de esas facturas la cancelación de los respectivos anticipos demoró entre 27 y 128 días hábiles posteriores a los tres días permitidos, sin que se documentaran las razones de esos atrasos.

Las debilidades detectadas respecto de los procedimientos de contratación en la Municipalidad de San José, responden, fundamentalmente, a la ausencia de planificación para aprovisionar con criterios técnicos la demanda de los bienes requeridos para satisfacer oportunamente las necesidades institucionales, a insuficiencias en su normativa interna, a la falta de políticas y procedimientos de control para velar por el cumplimiento riguroso de las normas contenidas en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento; así como, en la normativa emitida por ese ayuntamiento, a fin de garantizar una gestión transparente en esos procesos y la administración de los inventarios de bienes y suministros, con base en controles efectivos que permitan proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal. Todo lo cual plantea riesgos de corrupción.

¿Qué sigue?

Se giran disposiciones al Concejo y Alcalde Municipal, entre otras, para ajustar, implementar y divulgar la normativa interna en lo que corresponda e implementar las políticas y procedimientos de control, a fin de que el proceso de contratación administrativa en esa municipalidad se apegue de manera rigurosa a lo establecido en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento y demás normativa conexas. Además, para que se realice un estudio técnico para determinar la cantidad, costo y estado de los bienes almacenados en las bodegas adicionales al almacén central, así como la cantidad idónea de bodegas requeridas y los controles para la administración de esos bienes. Asimismo, para limitar el uso de los fondos de caja chica a fin de que todos los pagos, sin excepción, se apeguen a la naturaleza de esos fondos, es decir, a sufragar gastos menores, indispensables o urgentes y de acuerdo con la normativa que los rige.



INFORME N.º DFOE-DL-IF-00007-2016

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

**ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS PARA EL
DESARROLLO LOCAL**

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL ACERCA
DEL PROCESO DE ADQUISICIONES DE BIENES Y
SERVICIOS EN LA MUNICIPALIDAD
DE SAN JOSÉ**

1. INTRODUCCIÓN

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. La significativa demanda de bienes y servicios por parte de las comunidades, requiere de la administración pública procesos de contratación administrativa para suplirlos. Dichos procesos de contratación implican una actividad compleja en la que confluyen perspectivas jurídicas, técnicas y administrativas para el logro de objetivos institucionales y deben realizarse atendiendo sólidos mecanismos de gestión y de control, utilizando criterios de eficiencia y eficacia, con el fin de optimizar la asignación y el uso de los importantes recursos que se invierten.
- 1.2. Al efecto, la Ley de Contratación Administrativa N.º 7494 y su Reglamento, son los instrumentos principales que dio el legislador para que las diversas instituciones del Estado realicen la adquisición de bienes, servicios y obras de infraestructura. Estos instrumentos son la base para diseñar e implementar los lineamientos y las prácticas necesarias para regular los distintos procedimientos y orientarlos al cumplimiento de los fines, metas y objetivos institucionales.
- 1.3. En otros términos, dicha actividad de contratación merece un pormenorizado y diferenciado control al poseer características particulares que involucran inversiones cuantiosas de fondos públicos. La experiencia nacional e internacional, es concluyente en cuanto a que la contratación administrativa es particularmente vulnerable a las malas prácticas de fraude y de corrupción. Condición que se explica por ser un proceso crítico en el que convergen varios factores: la interacción de los sectores públicos y privados, la intervención de grandes cantidades de dinero dedicado a los proyectos de inversión y a las adquisiciones de

bienes y servicios en general, y las debilidades de gestión que dificultan el logro de los objetivos de las contrataciones.

- 1.4. Para tales efectos, la Contraloría General ha propuesto en su estrategia organizacional, la realización de una serie de fiscalizaciones en un conjunto de entidades públicas, que permitan valorar los sistemas de gestión y, por ende, de control, aplicados a los procesos de contratación administrativa para su debido fortalecimiento y, consecuentemente, prevenir posibles actos de corrupción. De acuerdo con el Reglamento a la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, N.º 32333-MP-J, el término corrupción refiere al uso de funciones y atribuciones como funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas para obtener o conceder ilícitamente beneficios a particulares o para un tercero.
- 1.5. La presente auditoría aborda un análisis del proceso de adquisición de bienes y servicios de la Municipalidad de San José, considerando la vulnerabilidad que se puede presentar en las diferentes fases de dicho proceso y que podrían favorecer actos de corrupción y, en consecuencia, el riesgo de eventuales responsabilidades administrativas y de otra índole para los funcionarios municipales involucrados en esa actividad. En ese sentido, se incorporó en el Plan de Trabajo de la Contraloría General de la República del año 2016, la realización de la presente fiscalización.
- 1.6. La auditoría se realizó de conformidad con las competencias conferidas al Órgano Contralor en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, en los numerales 17, 21, 26 y 37 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N.º 7428, y en cumplimiento del programa anual de trabajo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE).

OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

- 1.7. Evaluar la razonabilidad de los controles y buenas prácticas establecidos en el proceso de contratación administrativa de la Municipalidad de San José, de conformidad con el marco normativo que regula esta materia, que permitan identificar posibles riesgos de corrupción en la adquisición de bienes, servicios y obras, con el propósito de que se tomen acciones para fortalecer los procesos de gestión y el control interno para minimizar esos riesgos.

ALCANCE DE LA AUDITORÍA

- 1.8. El estudio comprendió el análisis de los mecanismos y procedimientos de control establecidos por la Municipalidad de San José para el

desarrollo del proceso de adquisición de bienes y servicios, durante el ejercicio económico del año 2015 y hasta el 31 de marzo de 2016, el cual se amplió cuando se consideró necesario.

- 1.9. La auditoría se efectuó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, promulgadas mediante la Resolución del Despacho de la Contralora General, N.º R-DC-64-2014, publicada en La Gaceta N.º 184 de 25 de setiembre de 2014; con el Manual General de Fiscalización Integral, Resolución R-DC-13-2012 de 3 de febrero de 2012; con el Procedimiento de Auditoría y sus criterios de calidad, emitido por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE) y con otra normativa conexas.
- 1.10. Los criterios de evaluación aplicados en la presente auditoría se comunicaron a la administración municipal de forma verbal y con oficio N.º 10512 (DFOE-DL-0843) del 10 de agosto de 2016. En ese sentido, el Órgano Contralor concedió un plazo de tres días hábiles para la remisión de las observaciones que se consideraran pertinentes en relación con dichos criterios de evaluación, sin embargo, transcurrido dicho periodo no se recibieron objeciones al respecto por parte de las autoridades competentes de la Municipalidad.

ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

- 1.11. La disposición y colaboración de funcionarios del Departamento de Recursos Materiales y Servicios (DRMS), de la Sección del Almacén (Almacén central), el Despacho de la Alcaldía y de la Auditoría Interna.

GENERALIDADES ACERCA DE LA AUDITORÍA

- 1.12. La Municipalidad de San José en el período 2008-2015, efectuó contrataciones administrativas en que el tipo de procedimiento más utilizado fue la contratación directa. En la imagen N.º 1 se muestra la composición de las compras por cada tipo de procedimiento de contratación empleado en el período señalado.

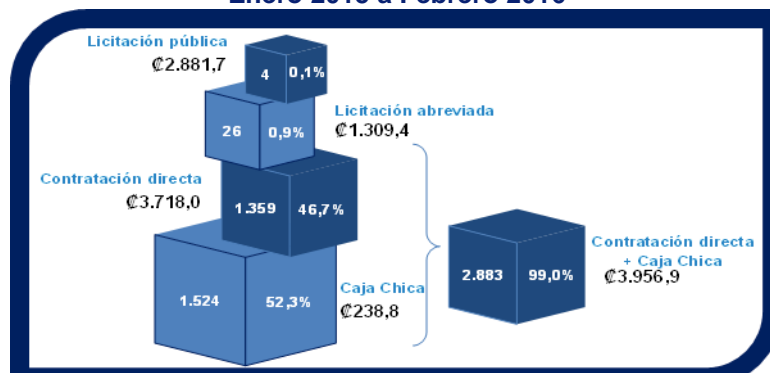
Imagen N.º 1
Municipalidad de San José
Compras por tipo de procedimiento
Periodo 2008-2015



Fuente: Elaboración propia a partir de los registros realizados por la Municipalidad de San José en CompraRed y SIAC 2008-2015

1.13. Ese comportamiento se mantiene entre el año 2015 y febrero 2016, en que se adjudicaron 2.913 procedimientos de contratación a 961 proveedores por ¢8.148,0 millones, de los cuales el 99,0% se realizaron por medio de contrataciones directas y adquisiciones con fondos de caja chica. La imagen N.º 2 muestra los procedimientos de contratación realizados en ese período.

Imagen N.º 2
Municipalidad de San José
Cantidad de procedimientos por tipo de contratación
Montos en millones de colones
Enero 2015 a Febrero 2016



Fuente: Elaboración propia a partir de los registros realizados por la Municipalidad de San José en CompraRed y SIAC 2008-2015

- 1.14. Al respecto, el ordenamiento jurídico relacionado con la contratación administrativa, incluyendo los pronunciamientos de la Sala Constitucional y de la Contraloría General, obligan a las instituciones públicas a respetar el principio de igualdad de participación de todos los oferentes potenciales, evitar regulaciones que impidan la libre competencia y facultar la publicidad de las ofertas, lo cual implica cumplir con la legalidad, la transparencia y el formalismo de los procedimientos; con estos principios se pretende la correcta utilización de los recursos públicos disponibles utilizados en dichos procesos.
- 1.15. Como complemento, la Ley General de Control Interno N.º 8292, dispone que la Administración Activa debe ejecutar una serie de acciones tendientes a garantizar la eficiencia y la eficacia de sus procesos operativos y cumplir con la normativa jurídica y técnica, en procura de lograr sus objetivos institucionales. Para ello, deberá contar con información confiable y oportuna para administrar el riesgo de incumplimiento de sus objetivos.
- 1.16. Por otro lado, en el contexto del análisis de la vulnerabilidad en el proceso de compras, que pudieran favorecer actos de corrupción, el Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense (ITSP) del año 2016, sobre la disponibilidad de información de los procesos de

contratación administrativa, calificó a ese gobierno local con una nota de 0,00 puntos, lo cual pone de manifiesto la importancia de llevar a cabo esta auditoría, máxime la millonaria inversión de fondos públicos por parte de la Municipalidad de San José en la compra de bienes y servicios, razón por la cual la presente fiscalización pretende identificar vulnerabilidades en los procesos de contratación administrativa llevados a cabo y proponer las mejoras necesarias para solventar las debilidades existentes, con el propósito de minimizar riesgos de corrupción, a partir de lo establecido en la normativa del proceso de contratación administrativa.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.17. En la presente fiscalización se emplearon, entre otras técnicas de auditoría, las siguientes:
- a) Revisión de la normativa interna contenida en la página web de la Municipalidad de San José relacionada con los asuntos objeto de estudio.
 - b) Análisis de la normativa legal y técnica aplicable en congruencia con los objetivos de la presente auditoría.
 - c) Solicitudes de información mediante oficios dirigidos al Alcalde, al DRMS y a otras unidades internas, con el fin de contar con datos suficientes y suministrados por la propia administración municipal para la realización de los análisis respectivos.
 - d) Revisión de actas del Concejo Municipal y de correspondencia, en relación con los temas objeto de estudio.
 - e) Revisión de la información contenida en los sistemas de información de la Contraloría General de la República, respecto de ese gobierno local en los temas objeto de análisis.
 - f) Consulta de literatura especializada en relación con el Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense (ITSP) del año 2016.
 - g) Consulta de diagnósticos emitidos por el Banco Interamericano de Desarrollo sobre las finanzas municipales.
 - h) Inspecciones físicas a centros de almacenaje de materiales y suministros de la Municipalidad de San José.
 - i) Aplicación de la metodología de análisis de expedientes diseñada por la Secretaria Técnica de la Contraloría General de la República.
 - j) Uso de herramientas automatizadas para procesamiento y análisis de datos.
 - k) Análisis de los datos incorporados en los sistemas automatizados de la Municipalidad de San José relacionados con contratación administrativa.

- l) Análisis de los datos registrados por ese gobierno local en el sistema CompraRed.
- m) Revisión selectiva de expedientes de contratación administrativa para el período objeto de estudio.
- n) Elaboración de cuadros y gráficas para mostrar los resultados obtenidos de diferentes análisis realizados de los temas objeto de fiscalización.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.18. La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones producto de la auditoría a que alude el presente informe, se llevó a cabo en las instalaciones de la Municipalidad de San José, el 22 de noviembre de 2016.
- 1.19. En esta presentación se contó con la participación de los siguientes funcionarios, que fueron convocados el día 16 de noviembre de 2016¹: Yenoy Quesada Monge, Asistente de la Alcaldía; Marco Castro Camacho, Jefe de Recursos Materiales y Servicios; Jesús Morgan Asch, Jefe de la Sección de Almacén; Donay Vargas Salazar, Jefe de Tesorería; Julio Vega Ávila, Director Administrativo; Raúl Chavarría Mora, Encargado de Reparación Vehicular; John Muñoz Calvo, Dirección Financiera; Antonio Corrales Quirós, Gerencia Provisión de Servicios; Vicente Campos Segura, Gerencia Administrativa Financiera; Israel Barrantes Sánchez, Auditor Interno y Manuel Bonilla Estrada, Jefe Sección Auditoría Financiera.
- 1.20. Posteriormente, el borrador del presente informe se envió, en versión digital, al Ingeniero Johnny Araya Monge, Alcalde Municipal, mediante el oficio N° 15403 (DFOE-DL-1262) del 22 de noviembre de 2016 y al Señor Luis Rolando Murillo Cruz, Presidente del Concejo Municipal, por medio del oficio N° 15404 (DFOE-DL-1263) del 22 de noviembre de 2016, con el propósito de que en un plazo no mayor de cinco días hábiles, formularan y remitieran a la Gerencia del Área de Fiscalización de Servicios para el Desarrollo local las observaciones que consideraran pertinentes sobre su contenido.
- 1.21. En el plazo definido para la presentación de dichas observaciones, el Alcalde Municipal, Ing. Johnny Araya Monge; mediante oficio ALCALDIA-03167-2016 (NI 32954), del 30 de noviembre de 2016, adjunta el oficio DRMS-3166-2016 del 28 de noviembre del mismo año, suscrito por el Lic. Edgar Sandoval Montero, Gerente Administrativo-Financiero; el Lic. Julio Vega Ávila, Director

¹ Oficio de convocatoria N.º 15083 (DFOE-DL-1251)

Administrativo; el Lic. Marco Castro Camacho, MBA, Jefe Depto. Recursos Materiales y Servicios así como el Ing. Jesús Morgan Asch, Jefe de la Sección Almacén Municipal.

1.22. En el oficio suscrito por los funcionarios mencionados en el párrafo anterior, se exteriorizan algunas observaciones puntuales relacionadas con los resultados contenidos en el borrador del informe, que a juicio del Órgano Contralor no ameritan ajustes al fondo del contenido del informe. Tales observaciones se refieren básicamente a lo siguiente:

- a) Sobre las prohibiciones que establece la Ley de Contratación Administrativa en su artículo 22, se parte del principio de buena fe, es decir, no se tiene como procedimiento verificar la veracidad de las declaraciones juradas.
- b) La agrupación de un determinado procedimiento no se da por subpartida presupuestaria, es por objeto de compra de acuerdo con la naturaleza del bien o servicio que se vaya a realizar.
- c) La política implementada por esta Institución para la adquisición de repuestos, mantenimiento y reparación de la flota vehicular no conlleva el incumplimiento de los principios de contratación administrativa.
- d) Sobre el uso de la caja chica como fondo de trabajo, debe verse a la luz de lo que implica tener una flota varada, considerando también que con la casa representante, los pagos en efectivo, las economías de escala ni los descuentos se desaprovechan, no obstante, ratificamos que este es un tema que se va a revisar a profundidad.
- e) En cuanto a las existencias de materiales y suministros por sumas millonarias al margen de los controles institucionales, se acatará la disposición que al efecto ha emitido el ente contralor (4.7); no obstante, es importante dejar claro en cuanto al punto 2.27 que cada área es la responsable de solicitar bienes cuando no hay existencias en el Almacén, dado que si bien contamos con un espacio para recibir y almacenar bienes, ya que cada dependencia es la responsable de su distribución y de su uso. Asimismo, agrega que se procederá a su revisión dado que se posee una política de no comprar aquello que hay en existencia en el Almacén.

1.23. Reconoce el Órgano Contralor del contenido del oficio DRMS-3166-2016 de cita, la disposición de la administración municipal de San José de mejorar el proceso de contratación administrativa respecto de los temas tratados en el informe; así como, de implementar las disposiciones giradas. Esto se revela, cuando se indica en el citado oficio que “... estamos de acuerdo en que este tipo de fiscalizaciones es

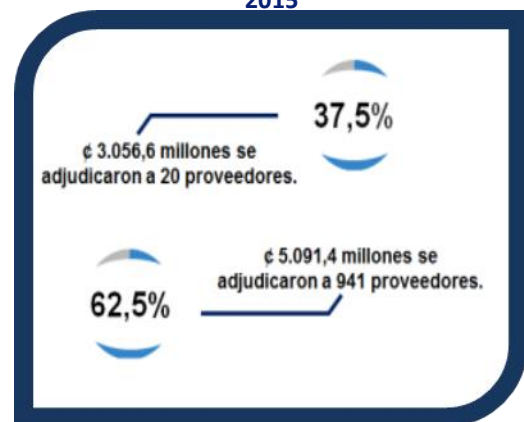
un fortalecimiento para el control interno y prevenir posibles actos de corrupción...”. Asimismo, agrega que “...Creemos, eso sí, muy conveniente tomar este informe como un instrumento de mejora para los procesos de contratación en particular y para la Institución en general, tomando en consideración que hay aspectos que también deben verse a la luz de la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento. El mismo comentario aplica para las disposiciones y, en términos generales, se acogen las disposiciones...”.

2. RESULTADOS

INCONSISTENCIAS EN EL PROCESO DE ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

2.1. La Municipalidad de San José, durante el año 2015 y el primer trimestre del 2016, realizó adquisiciones de bienes y servicios por ₡8.148,0 millones. Dichas compras fueron adjudicadas a 961 proveedores. De ese total de recursos, ₡3.056,6 millones se adjudicaron a 20 proveedores. Es decir, que un 37,5% de los recursos ejecutados en compras ese periodo por ese gobierno local, se adjudicó al 2% de los proveedores adjudicados por esa municipalidad (20/961). La imagen N.º 3 ilustra estas cifras. Al respecto, cabe indicar lo siguiente:

Imagen N.º 3
Municipalidad de San José
Adjudicaciones a proveedores
2015



Fuente: Elaboración propia a partir de los registros realizados por la Municipalidad de San José en CompraRed y el SIAC período 2015

- En las compras efectuadas a los 20 proveedores existen productos o servicios que no son exclusivos de proveedor único.
- En ese período el gobierno local realizó adjudicaciones a 10 personas jurídicas, en las que un miembro de sus juntas directivas integró al menos tres de ellas. Las compras a dichos proveedores ascendieron a ₡423,9 millones. Tres de estas personas jurídicas, además son parte del grupo de los 20 adjudicatarios en que se concentraron compras por ₡3.056,6 millones y a las cuales se les pagó un total de ₡340,9 millones.
- Entre el año 2015 y primer trimestre del 2016, ese gobierno local adjudicó ₡361,00 millones a tres proveedores que participaron como persona física y como persona jurídica. También uno de esos proveedores forma parte del grupo de los 20 adjudicatarios

en que se concentraron compras por ¢3.056,6 millones en ese periodo y al cual se le pagaron ¢316,0 millones.

- 2.2. Por otra parte, en el año 2015, se adjudicaron compras por ¢38,4 millones a familiares de funcionarios municipales que presentaban una relación de consanguinidad o afinidad en primer grado. De esa suma, ¢11,2 millones corresponde a las adjudicaciones efectuadas a 2 personas físicas y ¢27,2 millones a 7 personas jurídicas. En este último caso, es decir, en las compras a las personas jurídicas, al menos un miembro de las 7 Juntas Directivas presentó esa relación de consanguinidad o afinidad en primer grado.
- 2.3. En los expedientes relativos a las contrataciones con personas jurídicas, no se localizó información que confirme la veracidad de las declaraciones juradas brindadas por esos proveedores en cuanto a que no les aplica el régimen de prohibiciones por consanguinidad o afinidad con funcionarios municipales que participan en las decisiones de adjudicación.
- 2.4. También se determinó que la corporación municipal adquirió en el año 2015 bienes y servicios por ¢978,3 millones, que al agruparse por subpartida presupuestaria en un mismo mes, superan el monto límite permitido para la contratación directa fijado por la Contraloría General de la República para ese año. El detalle de las partidas con ese comportamiento, se muestra en el cuadro N.º 1. Además, durante el periodo 2007-2015, se registraron en el sistema CompraRed, adjudicaciones por ¢1,9 millones a 7 personas físicas, las que de acuerdo con información del Registro Civil, fallecieron entre los años 1958 y 2003.

Cuadro N.º 1
Municipalidad de San José
Adquisiciones de bienes y servicios por subpartida presupuestaria
(En millones de colones)
2015

Sub Partida	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Set	Oct	Nov	Dic	Total
Mantenimiento y reparación de equipo de transporte			29,3	42,1	21,9	31,9	54,9	30,1	25,0	16,7	21,4	20,2	293,6
Repuestos y accesorios				20,7		22,0			23,6	25,9	36,0	17,9	146,2
Mantenimiento de edificios, locales y terrenos			32,2				23,5	27,2		25,4	59,8		168,1
Información	24,0	43,4					35,7		22,8		17,3		143,2
Otras construcciones, adiciones y mejoras							41,0	25,6	27,8		24,6		119,1
Otros servicios de gestión y apoyo			29,2						32,1		20,0	26,9	108,2

Fuente: Elaboración propia a partir de los registros realizados por la Municipalidad de San José en CompraRed y el SIAC período 2015

- 2.5. Asimismo, cabe indicar que de los procedimientos de contratación administrativa adjudicados durante el año 2015 y hasta el primer trimestre del año 2016, se seleccionaron y revisaron 46 expedientes, para lo cual se utilizó un cuestionario con 105 ítems relativos a los

requerimientos mínimos vinculados con el procedimiento de contratación. Al respecto, se determinaron las siguientes debilidades en los expedientes revisados:

- a) No existe información sobre estudios de mercado para definir la razonabilidad de los precios de las ofertas.
- b) El acta de apertura se incorpora solo en procedimientos ordinarios.
- c) No existen actas de recepción de los bienes que son entregados directamente en las obras, proyectos o dependencias solicitantes.
- d) Ausencia de firmas del técnico especializado o nombre del representante de la casa comercial en las actas de recepción de bienes en el almacén central.
- e) No se indica si los expedientes de procedimientos de contratación adjudicados a más de un proveedor están conformados por varios tomos.
- f) No se consigna un índice general de los documentos del expediente del procedimiento de contratación.
- g) No existe referencia de los distintos tomos que conforman el expediente.
- h) Existe documentos duplicados, sueltos o grapados, foliado incompleto o alterado, no se deja constancia de las razones de los cambios realizados a la foliatura y no se lleva un orden cronológico de la documentación.
- i) Se replica la información del expediente físico en varios sistemas automatizados y hojas electrónicas, que dificulta dar seguimiento al proceso de contratación.

2.6. Adicionalmente, se determinó que en las adjudicaciones a 6 proveedores extranjeros, en los expedientes y sistema CompraRed no se consignó:

- a) Si dichas sociedades tienen representación en el país.
- b) Las razones por las cuales no les aplica el pago de impuestos como persona jurídica.
- c) Las certificaciones de la CCSS y del FODESAF.
- d) Las actas de recepción de los bienes y servicios a satisfacción por parte de la municipalidad.
- e) Otras calidades adicionales al nombre y dirección del proveedor adjudicado.

2.7. En relación con las situaciones descritas en los párrafos precedentes de este aparte, cabe destacar que la Ley de Contratación Administrativa N°. 7494 y su Reglamento, establecen que:

- a) La Administración dictará las medidas para garantizar una adecuada rotación de los potenciales oferentes que permita la participación de los proveedores inscritos y el acceso de la Administración a las mejores ofertas.
 - b) Será prohibido participar como oferentes, en forma directa o indirecta, al cónyuge, el compañero o la compañera en la unión de hecho, de los funcionarios cubiertos por la prohibición, así como sus parientes por consanguinidad o afinidad hasta el tercer grado inclusive. Asimismo, la Administración se encuentra obligada a desplegar las medidas de verificación necesarias para evitar violaciones en este sentido.
 - c) Serán causales de exclusión del registro de proveedores, la muerte o la extinción de la persona física o jurídica.
 - d) La Administración debe definir la razonabilidad de los precios de manera que estos no sean excesivos o ruinosos.
 - e) Se conformará un expediente debidamente foliado, custodiado por la Proveeduría.
 - f) La confección del acta de apertura de los procesos de contratación y de recepción definitiva de los bienes o servicios adjudicados.
 - g) Solo podrán contratar con las instituciones públicas, las personas físicas o jurídicas que cuenten con plena capacidad de actuar y que demuestren su idoneidad legal, técnica y financiera, según el objeto a contratar.
- 2.8. Además, la Resolución R-DC-19-2015 del 19 de febrero de 2015 emitida por la Contraloría General de la República establece que el monto máximo para la Contratación Directa es de $\text{¢}15,3$ millones sin incluir obra pública y de $\text{¢}23,7$ millones considerando obra pública.
- 2.9. De igual manera, el Reglamento para la adquisición y recepción de bienes, servicios y obras de la Municipalidad de San José, establece que:
- a) La unidad solicitante deberá lograr una estimación económica del objeto de contratación, lo más ajustada a la realidad que le sea posible.
 - b) Una vez que se adopte la decisión de iniciar el procedimiento de contratación, se formará un expediente físico y/o electrónico administrativo debidamente foliado.
 - c) La recepción de bienes, obras y/o servicios, deberá quedar consignada en un acta, la cual será levantada para cada procedimiento de contratación por separado.
- 2.10. Por su parte, el Manual de instrucciones de trabajo de la Sección Almacén Municipal indica que firmaran el acta correspondiente de

recibo de bienes, el Bodeguero, el representante de la Casa Comercial y el representante de la dependencia usuaria. Asimismo, el cartel de los procedimientos de contratación elaborados por la Municipalidad solicita en el apartado de persona jurídica lo siguiente:

- a) Si es una persona jurídica deberá consignar: número de cédula jurídica, citas de inscripción, denominación o razón social, plazo social, domicilio, nombre y calidades de los representantes y las facultades de su representación, naturaleza y propiedad de las acciones o cuotas.
- b) La Administración podrá verificar los datos relativos a la empresa en el Registro de Proveedores de la Dirección General de Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda.
- c) Aportar dirección electrónica, números de teléfono y fax.

2.11. Por su parte, las situaciones deficientes planteadas en el presente apartado respecto del proceso de compras están vinculadas, fundamentalmente, en razón de que la administración municipal de San José no ha incorporado en su normativa interna y no ha implementado políticas y procedimientos de control relacionados con el proceso de contratación administrativa para:

- a) Contar con criterios definidos para promover la rotación de los potenciales proveedores.
- b) Evitar que funcionarios municipales que mantienen una relación de parentesco con los proveedores participen en las decisiones de adjudicación de compras de bienes y servicios.
- c) Evitar la práctica de superar el límite de contratación directa definido por el Órgano Contralor.
- d) Depurar periódicamente el registro de potenciales proveedores y detectar adjudicaciones a personas físicas o jurídicas que no corresponde.
- e) Verificar de manera rigurosa que los proveedores nacionales y extranjeros cumplen los requisitos básicos consignados en los respectivos carteles.
- f) Verificar de manera rigurosa lo dispuesto en la normativa interna emitida por ese gobierno local.
- g) Vincular los datos contenidos en los medios electrónicos y en la documentación del expediente físico.

2.12. Finalmente, indicar que las debilidades determinadas en relación con el proceso de contratación administrativa descritas líneas atrás, propician para la administración municipal de San José, entre otros, los siguientes riesgos:

- a) Limitaciones respecto de la obtención de mejores ofertas de bienes y servicios para el gobierno local.
- b) Limitaciones a la transparencia en el proceso de contratación administrativa.
- c) Riesgo de que funcionarios municipales puedan incidir en las decisiones de adjudicación y favorecer a proveedores con los cuales mantienen relación de parentesco.
- d) Eventual fragmentación ilegal en la compras de bienes y servicios.
- e) Riesgo de irregularidades al adjudicar a personas que no corresponde con el eventual perjuicio a la hacienda municipal.
- f) Eventual pérdida o deterioro de la documentación que respalda los procesos de contratación.
- g) Posibles sobrepagos en las ofertas, o bien, desaprovechar economías de escala.
- h) Riesgo de recibir bienes o servicios en condiciones diferentes a las pactadas.
- i) Eventual afectación de las finanzas municipales ante incumplimientos contractuales por parte de proveedores extranjeros.
- j) Eventual afectación a la toma de decisiones ante la dificultad para localizar la documentación que respalda los procedimientos de contratación.
- k) Eventuales responsabilidades para funcionarios municipales ante incumplimientos de las normas legales que regulan la contratación administrativa.

VULNERABILIDAD EN EL PROCESO DE ADQUISICIÓN DE REPUESTOS, MANTENIMIENTO Y REPARACIÓN DE LA FLOTA VEHICULAR.

- 2.13. En el período comprendido entre el 1° de enero del 2015 y el 31 de marzo de 2016, la Municipalidad de San José pagó unos ¢698,8 millones en compras de repuestos, en servicios de mantenimiento y reparación de la flota vehicular de la institución. Para tales efectos, llevó a cabo 854 procedimientos de contratación administrativa, adjudicados a 191 proveedores.
- 2.14. De la revisión realizada a 20 expedientes seleccionados respecto de las compras mencionadas, por un monto total de ¢67,6 millones, se comprobó que el 100% de esos procedimientos se iniciaron en una fecha posterior a la recepción de los bienes y servicios.
- 2.15. Por ejemplo, en las diferentes solicitudes de pedido de repuestos tramitadas en el procedimiento 2015CD-000974-99999, la fecha de recepción del bien se efectuó en el mes de setiembre, sin embargo, las fechas de invitación y adjudicación se llevaron a cabo en el mes de

octubre, es decir, de manera posterior a esa recepción, tal como se muestra en el cuadro N.º 2. Situación que se repite en todos los expedientes revisados sobre este tipo de contrataciones.

Cuadro N.º 2
Municipalidad de San José
Recepción del bien previo al inicio del procedimiento de compra
2015

Nº Procedimiento:	2015CD-000974-99999	Monto asignado:	¢1.565.000
Objeto contractual:	COMPRA DE REPUESTOS	Monto adjudicado:	¢1.399.702
Fecha orden de compra	20/10/2015	Fecha de pago	13/11/2015

Solicitud de Pedido		Orden de compra provisional		Factura de crédito		Fecha de recepción del bien en bodega	Fecha de invitación	Fecha de adjudicación
N.º	Fecha	N.º	Fecha	N.º	Fecha			
40225	16/09/2015	40225	18/09/2015	61522	18/09/2015	21/09/2015	01/10/2015	02/10/2015
40246	17/09/2015	40246	21/09/2015	63108	21/09/2015	22/09/2015	01/10/2015	02/10/2015
40243	17/09/2015	40243	21/09/2015	63133	21/09/2015	22/09/2015	01/10/2015	02/10/2015
40216	11/09/2015	40216	21/09/2015	63110	21/09/2015	22/09/2015	01/10/2015	02/10/2015
40241	17/09/2015	40241	21/09/2015	63109	21/09/2015	22/09/2015	01/10/2015	02/10/2015
40213	11/09/2015	40213	21/09/2015	63111	21/09/2015	22/09/2015	01/10/2015	02/10/2015
40214	11/09/2015	40214	21/09/2015	63107	21/09/2015	22/09/2015	01/10/2015	02/10/2015
40318	25/09/2015	40318	29/09/2015	70083	29/09/2015	30/09/2015	01/10/2015	02/10/2015
				70085	29/09/2015	29/09/2015	01/10/2015	02/10/2015
40314	25/09/2015	40314	29/09/2015	70084	29/09/2015	30/09/2015	01/10/2015	02/10/2015
40239	17/09/2015	40239	28/09/2015	68603	28/09/2015	29/09/2015	01/10/2015	02/10/2015
40276	22/09/2015	40276	23/09/2015	68605	28/09/2015	28/09/2015	01/10/2015	02/10/2015
40204	10/09/2015	40204	16/09/2015	59444	16/09/2015	16/09/2015	01/10/2015	02/10/2015

Fuente: Elaboración propia a partir del expediente de contratación del procedimiento 2015CD-000974-99999

- 2.16. Al respecto, el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa establece que todo contrato debe ser válido por medio del acto de adjudicación, adquirir perfeccionamiento mediante la firmeza de ese acto y realizar la respectiva formalización contractual.
- 2.17. Dicho proceder obedece, principalmente, a que la administración municipal estableció como política para la compra de repuestos, mantenimiento y reparación de la flota vehicular, el uso exclusivo de casas representantes en la adquisición de repuestos genuinos para las marcas de vehículos con que cuenta la municipalidad y emitir órdenes de compra provisionales para esas adquisiciones, sin contar con la formalización previa del proceso de contratación administrativa.
- 2.18. En consecuencia, esta práctica conlleva el incumplimiento de los principios de publicidad, libre competencia y transparencia que deben prevalecer en los procesos de contratación administrativa y el eventual establecimiento de responsabilidades a los funcionarios por el incumplimiento de los procedimientos de contratación.

USO DE LA CAJA CHICA PARA REALIZAR PAGOS QUE NO CORRESPONDEN A LA NATURALEZA DE ESOS FONDOS.

- 2.19. En el año 2015, ese gobierno local adquirió bienes y servicios por ¢238,9 millones con fondos de caja chica, no obstante, parte de estas compras no corresponden a gastos menores, indispensables o urgentes, es decir, resultan gastos contrarios a la naturaleza de esos

fondos. En el cuadro N.º 3 se muestran las subpartidas utilizadas con mayor frecuencia para comprar con estos recursos.

Cuadro N.º 3
Municipalidad de San José
Adquisiciones con fondos de caja chica
(En millones de colones)
2015

Subpartida	Caja Chica N°#1	Caja chica N°#2	Caja chica N°#3	Total
1. Repuestos y accesorios	2,7	49,6	0,6	53,0
2. Mantenimiento y reparación de equipo	0,3	20,0	2,7	23,0
3. Otros servicios de gestión y apoyo	4,3	-	10,3	14,6
4. Actividades de capacitación	0,7	-	13,1	13,7
5. Alimentos y bebidas	4,5	-	9,0	13,5
6. Útiles y materiales de oficina y computo	11,5	-	1,2	12,7
7. Productos de papel, cartón e impresos	8,7	-	3,0	11,7
8. Otros útiles, materiales y suministros	5,7	-	5,7	11,5
9. Materiales y productos eléctricos, telefónicos y de computo	8,3	0,1	2,0	10,3
Total	46,6	69,8	47,5	163,9

Fuente: Elaboración propia a partir de los reintegros de los fondos de caja chica del año 2015

2.20. En ese sentido, con esos fondos de caja chica, durante el año 2015 el gobierno local realizó 108 compras por unos ₡15,8 millones, tramitadas con base en solicitudes de bienes y servicios emitidas por las dependencias municipales, que fueron fechadas hasta con 192 días hábiles de anticipación a la fecha en que se efectuaron los adelantos de dinero correspondientes a esos fondos de caja chica.

Asimismo, en ese año, con esos mismos recursos, se pagaron 754 facturas por unos ₡59,0 millones, cuya fecha de emisión fue posterior a los 3 días hábiles que la Administración definió como plazo límite para la cancelación de los vales (anticipos de dinero). En 59 de esas facturas, la cancelación de los respectivos anticipos demoró entre 27 y 128 días hábiles posteriores a los tres días permitidos, sin que se documentara las razones o justificaciones de esos atrasos. La imagen N.º 4 muestra el proceso definido en la Municipalidad de San José para efectuar las adquisiciones con fondos de caja chica.

Imagen N.º 4
Municipalidad de San José
Proceso de adquisiciones con fondos de caja chica.



Fuente: Elaboración propia a partir del Reglamento de caja chica- Municipalidad de San José

- 2.21. Al respecto, la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, disponen el uso de la caja chica como una excepción a los procedimientos de concurso para las compras y se autoriza para gastos menores e indispensables, cuya ejecución es de carácter excepcional. En ese orden, la Sala Constitucional, en su Voto N.º 5445-99, indicó que el término de caja chica comprende un fondo de dinero en efectivo o en depósito, por cantidades relativamente pequeñas, disponible para desembolsos menores que, generalmente, se lleva bajo el sistema de fondo fijo. Lo anterior hace comprensible su objetivo, para atender el pago de las necesidades urgentes que se presentan y cuyo monto no amerita seguir los procedimientos establecidos en la Ley de la Contratación Administrativa.
- 2.22. De igual manera, el propio Reglamento para el funcionamiento de fondos de caja chica de la Municipalidad de San José, establece que la caja chica es el *Fondo autorizado por el Concejo Municipal, para la adquisición de bienes y/o servicios catalogados como gastos menores e indispensables o urgentes*. Además, señala ese Reglamento que los vales de caja chica deben ser liquidados dentro de los tres días hábiles siguientes a su entrega, salvo caso fortuito o fuerza mayor y de no poder hacerlo en el plazo establecido, se debe justificar y documentar las razones respectivas.
- 2.23. En ese sentido, el uso de cajas chicas como fondos de trabajo, responde a un mecanismo ideado por la municipalidad para agilizar el pago de gastos, pese a que esa forma de administración no corresponde a la naturaleza de esos fondos. Además, se asocia a debilidades en el proceso de planificación de las compras de ciertos bienes y servicios en ese gobierno local y el incumplimiento de las normas que regulan los plazos definidos para la liquidación de los anticipos de dinero.
- 2.24. En consecuencia, esta situación no permite aprovechar mejores precios o descuentos, derivados de economías de escala al realizar las compras de bienes y servicios por volúmenes mayores que ofrecen otros procedimientos de contratación. De igual manera, se propicia el incumplimiento de las normas que regulan el manejo de las cajas chicas y, con este proceder, se enfrenta el riesgo del manejo irregular de los fondos públicos administrados por medio de las cajas chicas.

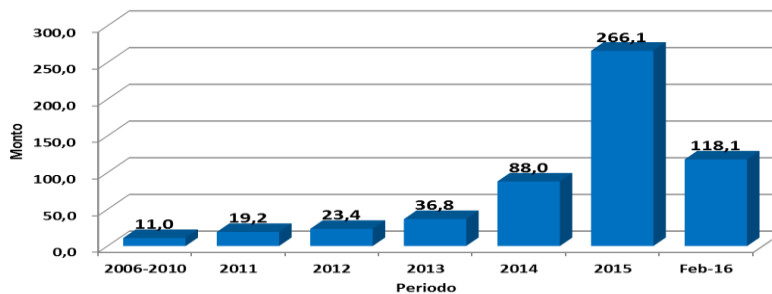
EXISTENCIAS DE MATERIALES Y SUMINISTROS POR SUMAS MILLONARIAS AL MARGEN DE LOS CONTROLES INSTITUCIONALES

- 2.25. La Municipalidad de San José resguarda los materiales y suministros en el almacén central y en 28 bodegas adicionales, que operan en distintas

dependencias de la Municipalidad al margen de los controles institucionales establecidos.

2.26. A febrero de 2016, el inventario en el almacén central ascendía a ¢562,6 millones, compuesto por un 68,3% (¢384,2 millones) de compras efectuadas entre el año 2015 y febrero de 2016; el restante 31,7% (¢178,4 millones) corresponde a bienes adquiridos entre los años 2006 y 2014. El detalle del costo de ese inventario por año se muestra en el gráfico N° 1.

Gráfico N.º 1
Municipalidad de San José
Costo del inventario de materiales y suministros en el almacén central
(En millones de colones)
Al 28 de febrero de 2016



Fuente: Elaboración propia a partir del inventario de materiales y suministros del Almacén Municipal.

2.27. En el año 2015 el Departamento de Recursos Materiales y Servicios (DRMS) de ese gobierno local, tramitó solicitudes de las dependencias municipales para la compra de bienes, pese a tener existencias de los artículos solicitados en el almacén central. En esas condiciones en un procedimiento de contratación se tramitaron 6 solicitudes de pedido para diferentes líneas de productos por un monto de ¢6,4 millones. En el cuadro N.º 4 se ilustra el ejemplo de esas solicitudes de pedido.

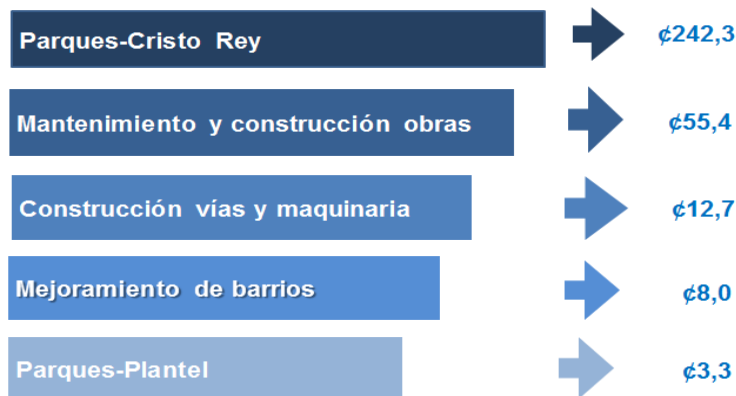
Cuadro N.º 4
Municipalidad de San José
Solicitudes de compras tramitadas pese a existencias en inventario.
(En millones de colones)
2015

Solicitud de la dependencia					Saldo en Almacén confirmado a la dependencia	
Artículo solicitado	Fecha de pedido	# de pedido	Cantidad solicitada	Monto	Cantidad en Existencia	Año de ingreso al Almacén
Alambre negro N° 16	13/01/2015	330375	400	0,3	1658	2012 y 2013
Tubos hierro galvanizado de 11/2"	12/01/2015	330565	100	0,2	200	2014
Tubos de hierro galvanizado de 1/2"	12/01/2015	330561	150	1,8	200	2014
Varillas 3/8" #3	10/12/2014	330364	600	1,8	1150	2013 y 2014
Láminas d acero inoxidable	02/01/2015	330556	4	0,2	4	2014
Angulares 50 mm X 50 mm X 6 mm	02/01/2015	330549	5	0,1	10	2014
Varillas 5/8" # 5	13/01/2015	330372	300	2,0	296	2013
Total				6,4		

Fuente: Elaboración propia a partir del expediente de contratación administrativa N.º 2015CD-000201-99999.

2.28. De acuerdo con pruebas realizadas por la Contraloría General, en 5 de las 28 bodegas adicionales, el costo estimado de los bienes almacenados es de ₡322,4 millones, tal como se desglosa en la imagen N.º 5. No fue posible ante la falta de información estimar el costo de todas esas bodegas adicionales.

Imagen N.º 5
Municipalidad de San José
Costo estimado del inventario en cinco bodegas adicionales
(En millones de colones)
Al 31 de julio de 2016



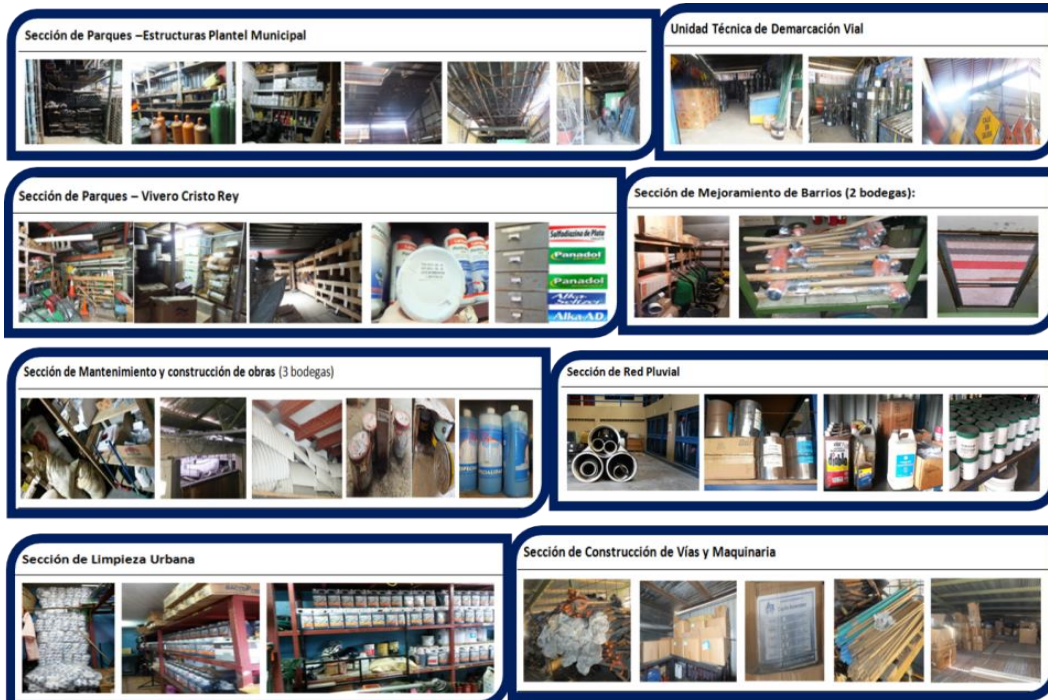
Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por las dependencias

2.29. Las 28 bodegas adicionales funcionan al margen de los controles del almacén central y presentan las siguientes condiciones:

- a) La mayoría de las bodegas no cuenta con personal capacitado para su administración.
- b) Presentan débiles controles para el registro de entrada y salida de los bienes.
- c) No llevan inventarios detallados con cantidades y costos.
- d) Funcionan al margen de los controles del almacén central.
- e) Almacenan bienes por periodos de hasta 4 años, tales como herramientas, artículos de aseo, artículos de albañilería, artículos de plomería, metales, indumentaria de trabajo, pinturas, aceites, removedores de pintura y disolventes, medicamentos, maderas, materiales eléctricos y losa sanitaria.

2.30. En 11 de las bodegas adicionales inspeccionadas por el Órgano Contralor, se identificaron problemas de hacinamiento de los bienes, acumulación de polvo, alta concentración de calor, poca ventilación, instalaciones eléctricas deficientes, techos agrietados, bienes obsoletos, deteriorados o vencidos y poca seguridad. En la imagen N.º 6 se presentan tomas de las condiciones indicadas en esas bodegas.

Imagen N.º 6
Municipalidad de San José
Fotografías que revelan debilidades en el almacenamiento de bienes en
bodegas adicionales al almacén central.
2016



Fuente: Fotografías capturadas en las inspecciones realizadas por el Órgano Contralor a las bodegas

- 2.31. Lo comentado no es congruente con lo señalado en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, en cuanto a la finalidad de las compras públicas, para adquirir lo que realmente se necesita, con las mejores condiciones posibles y oportunamente, respetando siempre los principios de eficiencia y eficacia.
- 2.32. Así también, se incumple la Ley General de Control Interno y las Normas de Control Interno para el Sector Público que señalan el deber del jerarca y titulares subordinados para establecer mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Así como documentar, mantener actualizados, divulgar internamente las políticas y procedimientos que definan claramente la protección y conservación de todos los activos institucionales; el diseño y uso de documentos y registros que coadyuven en la anotación de transacciones y hechos significativos, así como realizar las conciliaciones periódicas, comprobaciones y otras verificaciones.
- 2.33. Además, se inobserva lo consignado en el Manual de organización y funciones de la Municipalidad de San José en cuanto al objetivo del almacén de recibir, custodiar y entregar los recursos materiales que la Municipalidad requiere para el desarrollo de la gestión institucional.

Aunado a que no se considera lo indicado en el Manual de instrucciones de trabajo del Almacén Municipal, en cuanto a la improcedencia de autorizar nuevas compras ante existencias en el almacén y realizar las devoluciones de materiales sobrantes en buen estado al almacén central, o bien, trasladar a la Dirección Administrativa aquellos materiales defectuosos para su respectivo trámite de remate, donación o enajenación.

- 2.34. En síntesis esas debilidades se asocian, básicamente, a la falta de coordinación entre las dependencias municipales para el trámite de las solicitudes de pedido. Inexistencia de un proceso de abastecimiento que garantice la adquisición, distribución y uso de los materiales y suministros, autorización de compras pese a tener existencias en inventarios de los bienes solicitados y el retiro inoportuno de los bienes.
- 2.35. En consecuencia, las debilidades determinadas en el almacenamiento de esos bienes, propician:
- a) La obsolescencia y deterioro de los materiales y suministros almacenados en los distintos recintos dispuestos por esa municipalidad para esos fines.
 - b) La eventual pérdida, deterioro, hurto, sustracciones o manejos irregulares de los bienes almacenados, con el consecuente perjuicio económico para la institución.
 - c) El incremento en los costos de operación de la institución.
 - d) La eventual ocurrencia de siniestros, con las consecuencias derivadas de eventos de esta naturaleza, como pérdidas materiales e incluso poner en peligro la salud o la vida de seres humanos.

3. CONCLUSIONES

- 3.1 El proceso de adquisición de bienes y servicios en la Municipalidad de San José, es un eje fundamental como apoyo en el cumplimiento de las atribuciones conferidas para promover un desarrollo local que incorpora las necesidades, intereses y las propuestas de las comunidades. En ese sentido, la contratación administrativa, como instrumento legal diseñado para optimizar el uso de los recursos públicos que las instituciones destinan a la adquisición de bienes, servicios y obras, plantea a la municipalidad oportunidades para minimizar posibles riesgos de corrupción; así como, errores y otras vulnerabilidades asociadas a este proceso.
- 3.2 No obstante, la premisa existente sobre la rigurosidad que debe privar al ejecutar los procedimientos de contratación administrativa, se observan en ese gobierno local debilidades de control interno

determinadas en las diferentes fases del proceso de adquisiciones de bienes y servicios, ante la existencia de materiales y suministros por sumas millonarias al margen de los controles institucionales, en el uso de la caja chica para realizar pagos que no corresponden a la naturaleza de esos fondos y las vulnerabilidades para la adquisición de repuestos, mantenimiento y reparación de la flota vehicular.

- 3.3 Estas situaciones se presentan en omisión a los deberes de la Administración para establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional y establecer las políticas y procedimientos de control para garantizar el adecuado proceso de adquisición y el uso eficiente de los fondos públicos.
- 3.4 Por tal razón, se puede afirmar que los mecanismos y controles implementados por esa Municipalidad en los procesos de contratación administrativa, han quedado rezagados y ponen el riesgo el control efectivo de sus bienes y por ende, no favorecen la lucha contra la corrupción y malversación de los fondos públicos. Lo cual además podría acarrear eventuales responsabilidades a sus funcionarios ante eventuales manejos irregulares de la hacienda municipal. Además, es pertinente realizar planes de acción, ajustar normativa, criterios y mecanismos de control institucionales relacionados con el proceso de contratación administrativa, para la optimización de los recursos y minimizar esos riesgos.

4. DISPOSICIONES

- 4.1 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, N.º 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2 Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución N.º R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta Nro. 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 04 de enero de 2016.
- 4.3 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 el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

A JOHNNY ARAYA MONGE EN SU CALIDAD DE ALCALDE MUNICIPAL O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4 Ajustar, divulgar e implementar, la normativa interna, las políticas y procedimientos de control en lo que corresponda, con fundamento en lo establecido en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento y demás normativa conexas, a fin de que el proceso de contratación administrativa en esa Municipalidad considere, los siguientes elementos:
- a) Las políticas que garanticen la rotación de los potenciales proveedores.
 - b) La no participación de funcionarios municipales que puedan incidir en las decisiones de adjudicación a proveedores con los que mantienen relación de consanguinidad o afinidad.
 - c) Los controles para evitar posibles fraccionamientos ilegales y adjudicaciones a personas físicas que no corresponda.
 - d) El uso de carteles con los requerimientos específicos de acuerdo con la naturaleza de cada objeto contractual y tomando en cuenta las existencias de bienes en inventario.
 - e) La conformación del expediente de cada procedimiento de contratación administrativa, permitiendo la trazabilidad de la documentación completa, tanto en medios físicos como electrónicos.
 - f) La existencia en cada expediente de los estudios de mercado que definan la razonabilidad de los precios.
 - g) La existencia de las actas de recepción que respalden las adquisiciones de bienes y servicios, para garantizar su entrega en los plazos y condiciones pactadas en el cartel.
 - h) En el expediente para las compras a proveedores extranjeros contemple los documentos que respalden los criterios que los habilitan para su participación en los procedimientos de contratación.
 - i) Las existencias en inventario de previo a realizar las compras de bienes.
 - j) La distribución y uso de los materiales y suministros.
 - k) Los criterios para evitar en el almacén central y bodegas adicionales la tenencia de materiales y suministros por periodos prolongados que puedan ocasionar obsolescencia, daño, pérdida o incremento en los gastos de operación.

Para el cumplimiento de esta disposición deberá remitirse al Área de Seguimiento de Disposiciones a más tardar el 28 de abril de 2017 el oficio en el que se haga constar la remisión al Concejo Municipal de la propuesta de ajustes a la normativa. Al 29 de setiembre de 2017, deberá remitir un oficio en que certifique el ajuste e implementación a las políticas y procedimientos de control así como de la normativa interna. (Ver párrafos del 2.1 al 2.12 y del 2.26 al 2.36).

- 4.5 Ajustar, divulgar e implementar las políticas y los procedimientos de control para que la compra de repuestos, mantenimiento y reparación de la flotilla vehicular, se ejecute en forma consistente a lo señalado en los artículos 188, 189 y 190 del reglamento de Contratación Administrativa.

Para el cumplimiento de esta disposición deberá remitirse al Área de Seguimiento de Disposiciones a más tardar el 28 de abril de 2017, el oficio en que certifique que se implementaron las políticas y los controles requeridos para que la compra de repuestos, mantenimiento y reparación de la flotilla vehicular, se ejecute de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento. (Ver párrafos del 2.13 al 2.18).

- 4.6 Ajustar, divulgar e implementar, con fundamento en lo establecido en Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, la normativa interna, las políticas y procedimientos de control, a fin de que el proceso de contratación administrativa en esa municipalidad incorpore los criterios que limiten el uso de los fondos de caja chica a fin de que todos los pagos, sin excepción, se apeguen a la naturaleza de esos fondos, es decir, a sufragar gastos menores, indispensables o urgentes y de acuerdo con la normativa que los rige.

Para el cumplimiento de esta disposición deberá remitirse al Área de Seguimiento de Disposiciones a más tardar el 28 de abril de 2017 el oficio en el que se haga constar la remisión al Concejo Municipal de la propuesta de ajustes a la normativa. Al 29 de setiembre de 2017, deberá remitir un oficio en que certifique el ajuste e implementación a las políticas y procedimientos de control así como de la normativa interna. (Ver párrafos del 2.19 al 2.25).

- 4.7 Realizar un estudio técnico para determinar la cantidad, costo y estado de los bienes almacenados en las bodegas adicionales al almacén central, así como la cantidad idónea de bodegas requeridas y los controles para la administración de esos bienes. Asimismo, implementar los controles para el funcionamiento de las bodegas determinadas en el estudio técnico.

Para el cumplimiento de esta disposición deberá remitirse al Área de Seguimiento de Disposiciones a más tardar el 31 de agosto de 2017 un oficio en que certifique que se realizó el estudio técnico y al 31 de octubre de 2017 un oficio en que se haga constar que se implementó los controles solicitados. (Ver párrafos del 2.26 al 2.36).

AL CONCEJO MUNICIPAL

- 4.8 Resolver, conforme con sus competencias, las propuestas presentadas por la Alcaldía Municipal en atención a la disposiciones 4.4 y 4.6. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, se deben remitir al Área de Seguimiento de Disposiciones de la Contraloría General de la República, a más tardar el 31 de mayo del 2017, los acuerdos adoptados en relación con las propuestas recibidas del Alcalde Municipal. (Ver los puntos 2.1 al 2.36).

Lic. German A. Mora Zamora
Gerente de Área

Licda. Marley Fernández Díaz
Asistente Técnico



Lic. Luis Alberto Fuentes Gamboa
Fiscalizador