

**INFORME Nro. DFOE-SOC-IF-24-2017
21 de diciembre, 2017**

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES

**INFORME DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE
LA VULNERABILIDAD EN LOS PROCESOS
DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA QUE REALIZA EL
MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA (MEP)**

2017

CONTENIDO

	<u>Página nro.</u>
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	2
LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA	2
GENERALIDADES ACERCA DE LA AUDITORÍA	3
METODOLOGÍA APLICADA	6
2. RESULTADOS.....	8
ALERTAS SOBRE VULNERABILIDADES EN LA GESTIÓN DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL MEP	8
FALTA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SUB-SISTEMA DE VALORACIÓN DEL RIESGO EN EL TEMA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA A NIVEL INSTITUCIONAL	8
FALTAN CONTROLES QUE IDENTIFIQUEN Y PREVENGAN VULNERABILIDADES EN LA FASE DE PLANIFICACIÓN CONTRACTUAL	11
AUSENCIA DE EVIDENCIA SOBRE LA VINCULACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS CONTRACTUALES CON EL PROGRAMA DE ADQUISICIONES INSTITUCIONAL	12
OMISIÓN DE INFORMACIÓN EN LA DECISIÓN INICIAL	13
FALTA DE EVIDENCIA SOBRE LA JUSTIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE EXCEPCIÓN ELEGIDO.	15
DEBILIDADES QUE PUEDEN POTENCIAR VULNERABILIDADES EN LA FASE DEL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN.....	16
OMISIÓN DE INFORMACIÓN EN LOS CARTELES DE COMPRA.....	17
DEBILIDADES OBSERVADAS RESPECTO DE LOS PRECIOS OFERTADOS.....	19

INADECUADA DOCUMENTACIÓN DE LOS EXPEDIENTES ELECTRÓNICOS DE COMPRAS.....	21
INSUFICIENTES MEDIDAS PARA ADMINISTRAR VULNERABILIDADES EN LA FASE DE GESTIÓN CONTRACTUAL	23
FALTA DE EVIDENCIA EN EL EXPEDIENTE DEL CONTROL SOBRE APLICACIÓN DE MULTAS Y/O CLÁUSULAS PENALES, ASÍ COMO DE LA ADECUADA RECEPCIÓN DEL BIEN O SERVICIO.....	24
INSUFICIENTE DOCUMENTACIÓN DE SOPORTE DE LOS PAGOS EN LOS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN	26
3. CONCLUSIONES.....	27
4. DISPOSICIONES	28
AL LIC. REYNALDO RUIZ BRENES, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR DE PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL Y A LA LICDA. ROSARIO SEGURA SIBAJA, EN SU CALIDAD DE DIRECTORA DE PROVEEDURÍA, O A QUIENES EN SU LUGAR OCUPEN EL CARGO	29
A LA DRA. SONIA MARTA MORA ESCALANTE EN SU CALIDAD DE MINISTRA DE EDUCACIÓN O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.....	29

INFORME Nro. DFOE-SOC-IF-24-2017

RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

La fiscalización realizada por Contraloría General en el MEP, tuvo como propósito el examen del proceso de contratación administrativa que lleva a cabo la institución, para verificar el cumplimiento del marco regulatorio vigente, así como identificar debilidades en los procedimientos establecidos en la entidad en este tema, que permitan valorar la vulnerabilidad institucional en la adquisición de bienes y servicios.

¿Por qué es importante?

La presente fiscalización resulta relevante en el tanto propicia mejoras en la gestión de los recursos que tramita la Dirección de Proveeduría Institucional del MEP, que para el período 2015-2016 superan los ₡12.500 millones de colones, tema riesgoso y de impacto en los objetivos institucionales, especialmente porque la institución es el ente rector del Sistema Educativo y le corresponde promover el desarrollo y consolidación del mismo, de tal manera que permita el acceso de la población a una educación de calidad, centrada en el desarrollo integral de las personas y en la promoción de una sociedad costarricense integrada por las oportunidades y la equidad social.

¿Qué encontramos?

Una vez concluida la presente auditoría, esta Contraloría General determinó que el MEP no posee un sub-sistema de valoración de riesgos vinculado con la temática de las compras, que le permita identificar de manera oportuna los riesgos que enfrenta en las tres fases del procedimiento de contratación administrativa.

En consecuencia, se evaluaron los riesgos a los que se podría enfrentar el Ministerio en las tres fases del ciclo de vida del procedimiento de contratación. Para ello, se realizó un análisis integral de las bases de datos contenidas en el Sistema de la Actividad Contractual (SIAC), Comprared, Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) y los registros de la Proveeduría Institucional, que contienen la información de la contratación administrativa del MEP. Con la aplicación de métodos estadísticos se generaron alertas de relevancia que permitieron la selección para análisis de 75 expedientes, los cuales fueron revisados por medio de un instrumento de verificación compuesto por 81 ítems que consideran las distintas fases del ciclo de vida de la contratación en términos de la planificación, el desarrollo de los procedimientos y la ejecución contractual.

Del análisis de 6.075 ítems revisados para identificar patrones de alertas sobre vulnerabilidades (equivalente a 81 ítems por 75 expedientes), que generaron un total de 3.261 respuestas válidas, se determinó que en un 63,85% (2.082) de esas respuestas,

fueron descartados esos patrones y en un 36,15% (1.179), se confirmaron los patrones de alerta. De esos patrones que se confirmaron, se visualizan alertas en las tres etapas del proceso de contratación en este orden: Planificación 46,69%, Procedimientos de contratación 28,74% y Control Contractual 46,70%.

Los patrones de alertas con mayor incidencia en la etapa de planificación se refieren a debilidades relacionadas con el proceso de decisión inicial, que tienen relación con la descripción del objeto contractual y sus especificaciones técnicas, los requisitos de control de calidad a aplicar en la ejecución contractual, la acreditación del cálculo de la estimación del costo, la definición del margen de aceptación de precios ruinoso y excesivo, la especificación de los roles y responsabilidades al responsable de la contratación, así como de los cronogramas de actividades. También se visualizan contrataciones que presentan insuficiencias en la documentación que respalda la justificación del procedimiento de excepción elegido y alertas en relación con los planes de adquisiciones que se publican en la web.

Respecto del procedimiento de compra destacan con mayor incidencia las alertas relativas a debilidades observadas en los carteles, ofertas que contienen precios de $\pm 25\%$ respecto de la estimación del negocio, ausencia de un informe técnico que pruebe que la Administración valoró la razonabilidad de los precios de las ofertas, así como problemas con la completitud de los expedientes electrónicos de contratación.

En la fase de la ejecución contractual, las alertas de mayor representatividad se relacionan con la falta de evidencia en el expediente sobre el control establecido en la aplicación de multas y/o cláusulas penales, las demoras en la entrega del objeto contractual, la recepción definitiva del bien o servicio, así como falta de evidencia en el expediente de los procedimientos de control que se deben establecer para verificar que la calidad de los bienes adquiridos sea acorde con lo establecido en las especificaciones técnicas y/o que los servicios se reciban a entera satisfacción; así como el aspecto de la documentación de soporte de los pagos.

¿Qué sigue?

Con el objetivo de solventar las debilidades encontradas en el presente estudio, se giran una serie de disposiciones a la Administración, entre ellas, diseñar e implementar un subsistema que permita el monitoreo de los riesgos en materia de contratación administrativa, para fortalecer la gestión de esos procesos, así como establecer e implementar mecanismos de control para subsanar las debilidades de control interno identificadas en las fases de planificación, procedimientos de contratación y gestión contractual.

INFORME Nro. DFOE-SOC-IF-24-2017

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES

INFORME DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA VULNERABILIDAD EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA QUE REALIZA EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA (MEP)

1. INTRODUCCIÓN

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. El tema de compras es particularmente vulnerable a prácticas no transparentes y por tanto un proceso crítico, en el que intervienen grandes cantidades de dinero, interactúan el sector público y privado, y se presentan importantes riesgos que requieren ser identificados y atendidos.
- 1.2. La Contraloría General de la República (CGR) incluyó como parte de sus objetivos en el Plan Estratégico 2013-2020, fortalecer la prevención de la corrupción, mediante acciones novedosas de fiscalización integral, apoyado en la inteligencia de negocios.
- 1.3. Por lo anterior, se ha propuesto en su estrategia organizacional, la realización de una serie de fiscalizaciones en un conjunto de entidades públicas, que permitan valorar las vulnerabilidades de los sistemas de gestión de compras y por ende de control, aplicados a los procesos de contratación administrativa, para impulsar mejoras en la gestión que se realiza en torno a este tema y al manejo los fondos públicos que involucra.

OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

- 1.4. El objetivo de esta auditoría consistió en examinar los procesos de contratación administrativa que realiza el Ministerio de Educación Pública (MEP) con el propósito de verificar el cumplimiento del marco regulatorio vigente, así como identificar debilidades en los procedimientos establecidos en la entidad, que permitan valorar la vulnerabilidad institucional a prácticas no transparentes en la adquisición de bienes y servicios, con el propósito de fortalecer los procesos de gestión y de control interno y prevenir las acciones indebidas.

ALCANCE DE LA AUDITORÍA

- 1.5. El estudio comprendió la evaluación de los procedimientos y mecanismos de control establecidos en los procesos de contratación administrativa llevados a cabo por la Dirección de Proveeduría Institucional del MEP, durante los años 2015 y 2016, ampliándose en los casos en que fue necesario.

ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

- 1.6. La fiscalización apoyada en la inteligencia de negocios permitió dirigir los esfuerzos hacia contrataciones con mayores vulnerabilidades y no como parte de una muestra aleatoria.
- 1.7. Se contó con la participación de una funcionaria de la Auditoría Interna del MEP, con experiencia en fiscalización de la materia de contratación administrativa, la cual realizó aportes de calidad para el estudio, de manera que fortaleció el trabajo en equipo realizado, en procura del fortalecimiento del producto esperado.
- 1.8. Se contó con la colaboración de los funcionarios de la Dirección de Proveeduría Institucional, quienes brindaron la información que estaba a su alcance para realizar esta auditoría.

LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

- 1.9. Se presentaron algunas dificultades en el suministro de la información solicitada, especialmente la relacionada al tema de pagos de las contrataciones, la cual fue solicitada en dos ocasiones, debido a que estaba incompleta y contenía errores. Además, fue necesario abogar por el establecimiento de coordinaciones internas, para la entrega de la citada información de una manera más expedita, ya que fueron requeridas varias ampliaciones de plazo para su entrega.

GENERALIDADES ACERCA DE LA AUDITORÍA

- 1.10. La actividad contractual del Ministerio de Educación Pública (MEP) está regida por la Ley de Contratación Administrativa nro. 7494 (LCA) del 2 de mayo de 1995 y sus reformas¹ y el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RCA), Decreto Ejecutivo nro. 33411 del 27 de setiembre de 2006 y sus reformas², instrumentos principales que dio el Legislador para que las diversas instituciones del Estado realicen la adquisición de bienes, servicios y obras de infraestructura, los cuales constituyen 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.
- 1.11. En adición a lo anterior, la Ley General de Control Interno nro. 8292 del 31 de julio de 2002³, 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 que le permita administrar el riesgo de no lograr sus objetivos.
- 1.12. La Dirección de Proveeduría Institucional conduce los procedimientos de contratación administrativa en lo que respecta a la adquisición de bienes y servicios. Depende jerárquicamente del Viceministerio de Planificación Institucional y Coordinación Regional y tiene a cargo cuatro departamentos: (1) Planificación y Programación de Adquisiciones, (2) Contratación Administrativa, (3) Fiscalización de la Ejecución Contractual y (4) Administración de Bienes.
- 1.13. La contratación administrativa en el tema de infraestructura educativa lo tiene a cargo la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo (DIEE) que depende del Viceministerio Administrativo; tema que no es del alcance del presente estudio.
- 1.14. El proceso de contratación administrativa se ejecuta en el MEP en concordancia con el ciclo de vida de ese proceso, cuyas fases son: planificación, procedimiento de contratación y gestión contractual según se visualiza de seguido:

¹ Publicada en La Gaceta nro. 110 del 8 de junio del 1995.

² Publicada en La Gaceta nro. 210 del 2 de noviembre del 2006.

³ Publicada en La Gaceta nro. 169 del 4 de setiembre del 2002.

Figura 1

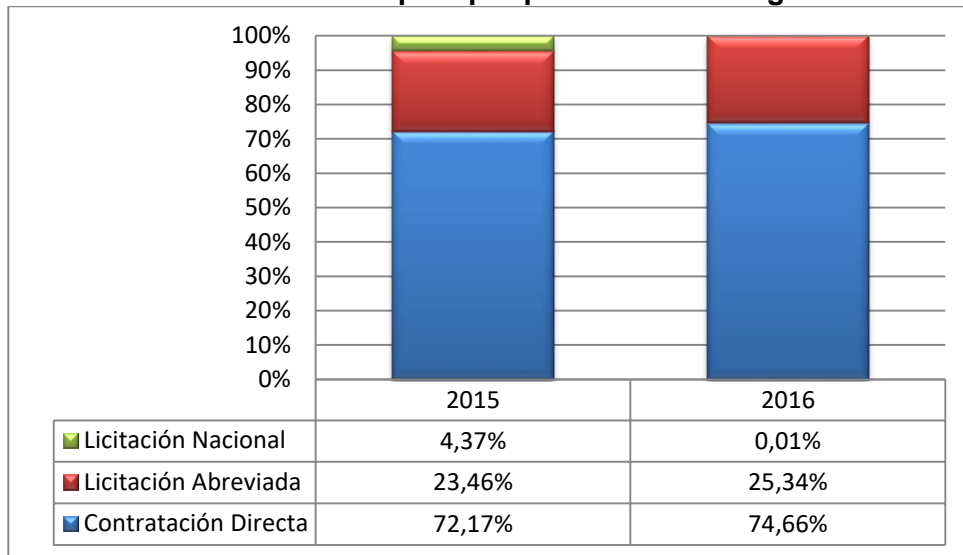


Fuente: Secretaría Técnica de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, CGR.

1.15. Según información suministrada por la Dirección de Proveeduría, la contratación administrativa del MEP ascendió a ¢6.935.00 millones en el año 2015 y a ¢5.616.27 millones en el 2016⁴, utilizando los diversos tipos de procedimientos de contratación administrativa que regula la Ley de la Contratación Administrativa y su Reglamento, obteniendo el resultado que muestra el gráfico 1

⁴ Estos montos se encuentran subvaluados debido a que existen contrataciones según demanda cuyo monto adjudicado se reportó por el precio unitario de los ítems a contratar y no por el monto total adjudicado.

Gráfico 1
Ministerio de Educación Pública
Distribución de las compras por procedimiento según monto



Fuente: Elaboración propia, con base en los datos proporcionados por la Dirección de Proveduría Institucional del Ministerio de Educación Pública (MEP)

- 1.16. Tal como se observa en el gráfico anterior la contratación directa fue el procedimiento más utilizado durante los años 2015 y 2016, respecto de otros tipos de procedimientos. La utilización de este mecanismo de contratación aumentó en el año 2016 con respecto al 2015, ya que pasó de un 72,17% en el año 2015 a un 74,66% en el 2016.
- 1.17. Por su parte, la licitación pública se comportó de forma inversa, obteniendo menos relevancia, ya que su uso pasó de un 4,37% en el 2015 a un 0,01% en el 2016.
- 1.18. Se visualiza como un aspecto positivo, que la utilización de la licitación abreviada aumentó de 23,46% en el 2015 a 25,34% para el año 2016, ya que es un procedimiento mucho más participativo y controlado que el de contratación directa.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.19. Para la realización de esta auditoría se utilizaron las técnicas estipuladas en el Manual General de Fiscalización Integral (MAGEFI) de la Contraloría General de la República. Asimismo, se observó, en lo atinente, el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y demás normativa aplicable.
- 1.20. El análisis de los datos se realizó con la ayuda del Software de Inteligencia de Negocios denominado “Qlikview” y las herramientas ofimáticas de Microsoft Office.
- 1.21. La metodología empleada incluyó el análisis e integración de bases de datos como la del Sistema de la Actividad Contractual (SIAC), CompraRed, Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) y su plataforma Mer-Link, así como la información de la contratación administrativa de la Dirección de Proveeduría del MEP. Dicho análisis se realizó mediante la aplicación de herramientas tecnológicas que permiten la interrelación entre las diferentes variables de esas bases de datos.
- 1.22. Asimismo, el estudio incluyó el empleo de varios métodos de análisis de datos como análisis transaccional, análisis de indicadores de riesgo o banderas rojas, y análisis estadístico descriptivo y predictivo, relativos a la actividad contractual de la institución, cuyo objetivo fue detectar comportamientos anormales en los datos de los montos contratados. Entre los análisis descriptivos se aplicó el estudio de adjudicatarios que son funcionarios del MEP, adjudicatarios que tienen familiares funcionarios del MEP, funcionarios del MEP que trabajaron para adjudicatarios, participación en varias sociedades, control de límites de contratación administrativa, concentración de recursos por adjudicatario y concentración por subpartida. Por otra parte, el análisis predictivo incluyó el estudio analítico de datos, los cuales contemplan una serie de criterios de anomalía estadística y matemáticas tales como Límites de decisión, Test primeros dígitos, Ley de Benford y Gráficos de control EWMA.
- 1.23. Adicionalmente, se elaboró un instrumento de verificación con 81 ítems que consideran las distintas fases del ciclo de vida de la contratación en términos de la planificación, el desarrollo de los procedimientos y la ejecución contractual, para aplicarlo a la revisión de una selección de expedientes de los diversos procedimientos de contratación administrativa. Este instrumento se fundamenta en la LCA y su Reglamento, la Ley General de Control Interno, así como en las sanas prácticas de contratación administrativa definidas por el Banco Mundial y la Organización Internacional de Instituciones Supremas de Auditoría (INTOSAI, por su denominación en inglés), entre otros; mediante el cual se analizaron vulnerabilidades ante posibles actos indebidos, con base en las señales de alerta identificadas.

- 1.24. Se seleccionaron 75 contrataciones administrativas adjudicadas durante los años 2015 y 2016, las que suman un total de ₡2.581,40 millones, representando un 20%, del monto total adjudicado en ese período por el MEP (₡12.551,27 millones). De esa selección de expedientes un 54% corresponden con contrataciones directas, un 33% con licitaciones abreviadas y un 13% son licitaciones públicas.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.25. La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones producto de la auditoría a que alude el presente informe, se efectuó el 13 de diciembre de 2017 en el Piso 5 del Edificio Rofas del Ministerio de Educación Pública, con presencia de los siguientes funcionarios Miguel Ángel Gutiérrez Rodríguez, Viceministro de Planificación Institucional y Coordinación Regional, Rosario Segura Sibaja, Directora de Proveeduría Institucional, Pedro Sanabria Zúñiga, Subdirector Proveeduría Institucional, Pilar Saborío Víquez, Asesora Financiera del Viceministro de Planificación Institucional y Coordinación Regional, Rafael Ángel Chaves M. funcionario de Formulación presupuestaria, Jesús Rivera Masís, Jefe de Gestión y Administración Regional, Harry Maynard Fernández, Auditor Interno y Alejandra Cabezas Sáurez, funcionaria de la Auditoría Interna del MEP. La convocatoria a esta actividad se realizó de manera formal por medio del oficio número DFOE-SOC-1337-2017 (15593) del 11 de diciembre del año en curso, dirigido a la Dra. Sonia Marta Mora Escalante, Ministra de Educación.
- 1.26. El borrador del presente informe se entregó en la exposición de resultados el día 13 de diciembre de los corrientes, en versión digital, al Señor Miguel Ángel Gutiérrez Rodríguez, Viceministro de Planificación Institucional y Coordinación Regional, mediante oficio número DFOE-SOC-1353 (15680) de fecha 12 de diciembre de 2017, con el propósito que en un plazo no mayor a cinco días hábiles, se formularan y remitieran a la Gerencia del Área de Fiscalización de Servicios Sociales, las observaciones que consideraran pertinentes sobre su contenido, no obstante una vez cumplido ese plazo no se recibieron observaciones al informe.

2. RESULTADOS

ALERTAS⁵ SOBRE VULNERABILIDADES EN LA GESTIÓN DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL MEP

Falta la implementación de un sub-sistema de valoración del riesgo en el tema de contratación administrativa a nivel institucional

- 2.1 El Ministerio de Educación Pública no ha implementado un sub-sistema institucional de administración de riesgos, para cada una de las etapas del proceso de contratación administrativa, que forme parte del Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional (SEVRI) y que le permita monitorear de forma permanente e integral, el control interno de ese proceso y así tener cierto nivel de certeza de la probabilidad de ocurrencia de los riesgos asociados, con el fin de adoptar las medidas pertinentes para minimizarlos y enfocar esfuerzos de capacitación en esas áreas débiles.
- 2.2 La Dirección de Planificación Institucional con el apoyo del Departamento de Control Interno y Gestión de Riesgo subordinado de esa Dirección, son las instancias responsables de planificar, coordinar y ejecutar el Sistema específico de Valoración de Riesgo Institucional (SEVRI) en el MEP⁶. En razón de lo anterior, se gestiona anualmente a nivel central y regional, el análisis de riesgos junto con la programación operativa y presupuestaria, de manera que el mismo está enlazado con el cumplimiento de los objetivos que se proponen anualmente las dependencias involucradas y no como un sub-sistema aplicable a algún proceso en particular.
- 2.3 En la revisión de la matrices de riesgos elaboradas por la Dirección de Proveeduría para los años 2015 y 2016, se constató lo anterior, dado que el análisis de riesgos de esa Dirección está enlazado al cumplimiento de algunos objetivos que se ha planteado dicha instancia y no a la valoración de riesgos de cada una de las etapas de los procesos de planificación, contratación y ejecución contractual que permita el mejoramiento continuo de dicho proceso.
- 2.4 De acuerdo con lo indicado por el Director de Planificación, no se cuenta con el personal suficiente que permita identificar los riesgos asociados a cada uno de los

⁵ Se entiende como la señal de que algo se sale de lo habitual y de que debe examinarse con más detenimiento.

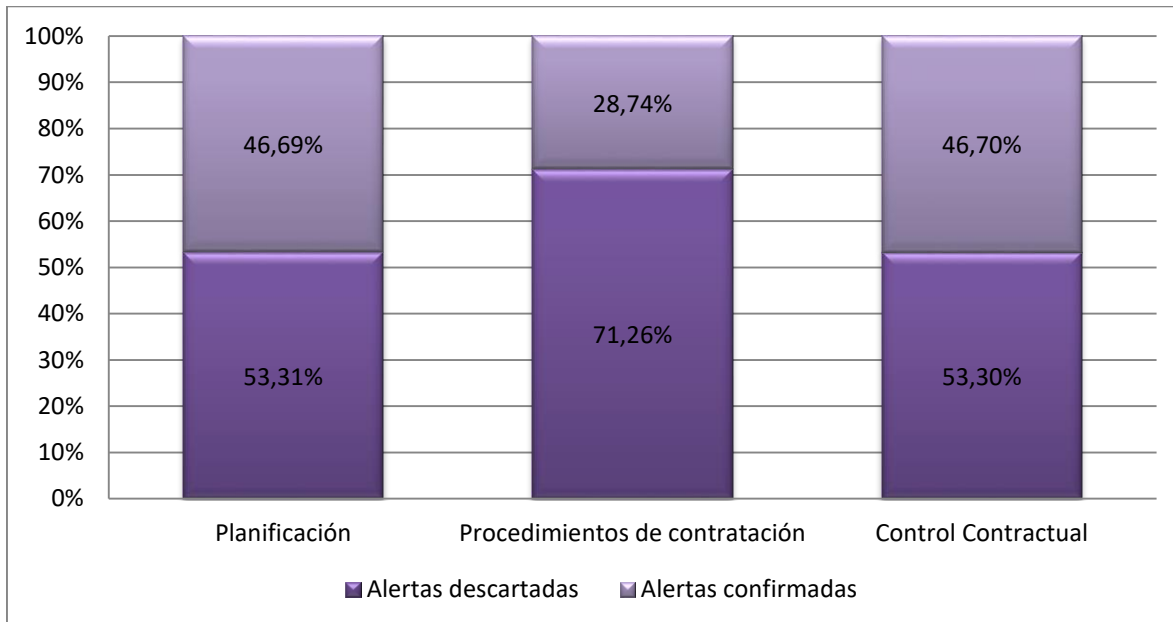
⁶ Según lo estipulado en los artículos 42 inciso r) y 49 inciso r) del Decreto Ejecutivo nro. 38170-MEP del 30 de enero de 2014, Organización administrativa de las oficinas centrales del Ministerio de Educación Pública.

procesos que se realizan en el Ministerio, por lo que han establecido para un mediano plazo la definición de los procesos de cada una de las dependencias, iniciando en el 2015 con la unificación de los manuales de procedimientos, con el fin de continuar con los riesgos asociados a los procesos.

- 2.5 Por su parte, la Proveedora Institucional, indicó que la valoración de riesgos actualmente está orientada a los objetivos estratégicos plasmados en el Plan Operativo Anual (POA), por lo que requieren de coordinación con el Departamento de Control Interno y la Dirección de Planificación, con el fin de definir los riesgos asociados a los procesos.
- 2.6 Reviste importancia este tema, ya que del análisis de 6.075 ítems revisados para identificar patrones de alertas sobre vulnerabilidades (equivalente a 81 ítems por 75 expedientes), que generaron un total de 3.261 respuestas válidas, se determinó que en un 36,15% (1.179), se confirmaron los patrones de alerta y en un 63,85% (2.082) se descartaron. En detalle, se visualizan alertas en las tres etapas del proceso de contratación, siendo que el procesos más riesgosos son los de Control Contractual y Planificación con un 46,70% y 46,69%, respectivamente y por último, Procedimientos de contratación con un 28,74% de alertas confirmadas, tal como lo muestra el gráfico 2

Gráfico 2 Ministerio de Educación Pública

Detalle de los resultados de la revisión de los ítems con alertas confirmadas por fase contractual en el MEP, años 2015 y 2016



Fuente: Confección propia a partir de la aplicación del instrumento de verificación a una selección de expedientes de contratación administrativa del MEP.

- 2.7 A su vez, este Órgano Contralor realizó un análisis complementario, para identificar en cuántos de los 75 expedientes revisados, se presentó al menos una alerta confirmada para cada una de las fases del proceso de contratación administrativa, en cuyo caso se obtuvieron los siguientes resultados, fase de planificación un 100% (75 expedientes), fase de procedimiento de compra un 98,67% (74 expedientes) y en la ejecución contractual un 84% (63 expedientes).
- 2.8 Sobre ese particular, la Convención de Organización de las Naciones Unidas (ONU) contra la corrupción, emitida el 29 de setiembre de 2003⁷ establece en el artículo 9 punto 2 inciso d) que *“Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará medidas apropiadas para promover la transparencia y la obligación de rendir cuentas en la gestión de la hacienda pública. Esas medidas abarcarán entre otras cosas: (...) d. Sistemas eficaces y eficientes de gestión de riesgos y control interno.”*. (El subrayado es nuestro)

⁷ Firmada por Costa Rica el 10 de diciembre de 2003 y ratificada el 21 de marzo de 2007.

- 2.9 Además, los artículos 13 y 14 de la Ley General de Control Interno (LGCI) nro. 8292⁸, del 31 de julio de 2002, son claros en establecer el deber que tiene la Administración Activa, de desarrollar y mantener una gestión que le permita administrar un nivel de riesgo determinado, para ello debe analizar los riesgos relevantes asociados al logro de los objetivos y metas institucionales, su efecto posible, su importancia, la probabilidad de que ocurran, así como adoptar las medidas necesarias para el funcionamiento adecuado del sistema de valoración del riesgo, de manera que se establezcan los mecanismos operativos que minimicen ese riesgo en las acciones por ejecutar.
- 2.10 Igualmente las Normas de Control interno para el Sector Público⁹ en el aparte 3.1. establecen sobre la valoración del riesgo, que el jerarca y los titulares subordinados según sus competencias, deben definir, implantar, verificar y perfeccionar un proceso permanente y participativo de valoración del riesgo institucional, como componente funcional del Sistema de Control Interno (SCI).
- 2.11 De lo anterior se desprende que al confirmar la existencia de patrones de aleta en las fases del procedimiento de la contratación administrativa en el MEP, la institución está en presencia de riesgos que pueden materializarse debido a la falta de información actualizada sobre los riesgos más relevantes de los procesos de contratación administrativa a que se enfrenta, que le permitan generar estrategias para minimizar sus posibles efectos, siendo que dichos riesgos eventualmente podrían alterar el equilibrio económico del contrato.

Faltan controles que identifiquen y prevengan vulnerabilidades en la fase de planificación contractual

- 2.12 La planeación coadyuva en materia contractual al cumplimiento de los principios de economía y transparencia, en procura del interés general; no solamente para la realización efectiva de los objetos pactados, sino para procurar un manejo adecuado del patrimonio público. En consecuencia, la fase de planificación contractual es la base y soporte fundamental del contrato y permite que este se ajuste a las necesidades de la entidad.
- 2.13 Por esta razón, la planificación de las adquisiciones dentro del proceso de contratación administrativa debe estar subordinada a la planificación institucional, por lo que requiere de los insumos de dicho proceso, con el fin de desarrollar los

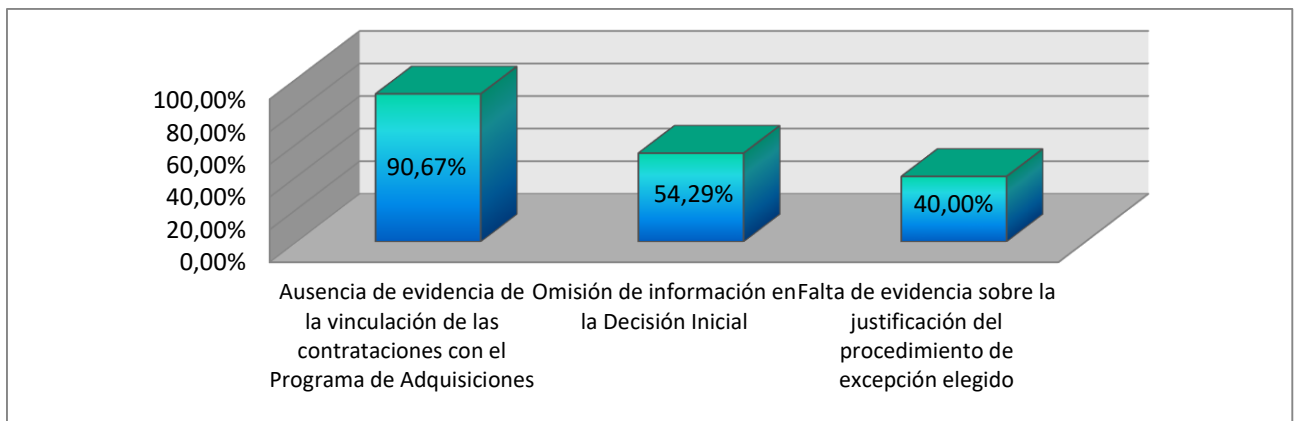
⁸ Publicada en la Gaceta nro. 169 del 4 de setiembre de 2002.

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

procedimientos de contratación idóneos para obtener los objetos contractuales en las mejores condiciones.

- 2.14 Como parte de esas actividades, se requiere de la aplicación de sanas prácticas de gestión, entre ellas: cumplir con el plan de adquisiciones debidamente programado, establecer con propiedad el objeto contractual, definir el fundamento en la selección del procedimiento a aplicar, realizar estudios de precios en el mercado, estudios de factibilidad, consulta de criterio experto, entre otros, así como mantener expedientes completos y actualizados.
- 2.15 En el gráfico 3 se detallan las señales de alerta más relevantes encontradas en la fase de planificación de las adquisiciones del MEP, las cuales evidencian las mayores vulnerabilidades de este proceso:

Gráfico 3
Ministerio de Educación Pública
Señales de alerta en la fase de planificación de adquisiciones
Porcentajes. Años 2015 y 2016



Fuente: Confección propia a partir de la aplicación del instrumento de verificación a una selección de expedientes de contratación administrativa del MEP.

Ausencia de evidencia sobre la vinculación de los procedimientos contractuales con el Programa de Adquisiciones Institucional

- 2.16 En el 90,67% (68) de los expedientes revisados, no se pudo verificar si las compras cumplen con la programación contenida en el Programa de Adquisiciones del MEP.
- 2.17 Lo anterior no es concordante con el artículo 7 de la LCA y el inciso a) del artículo 8 del RCA, pues regulan que la Administración Activa debe elaborar un Programa anual de compras (PAC) a partir de un proceso estructurado de planificación, debidamente alineado con la Estrategia Institucional. Además, señala la norma que se debe publicar el Plan Anual de Compras incluyendo al menos la siguiente información: a) Tipo de bien, servicio u obra por contratar, b) Proyecto o programa dentro del cual se realizará la contratación, c) Monto estimado de la compra, d) Período estimado del inicio de los procedimientos de contratación. e) Fuente de financiamiento. f) Cualquier otra información complementaria que contribuya a la identificación del bien o servicio.
- 2.18 Además, no cumple con el artículo 4 de la LCA y el inciso b) del artículo 2 del RCA, que norman el principio de eficacia en los procedimientos de compra, y señalan que esos procedimientos, deben estar orientados 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.
- 2.19 Lo comentado, debido a que el Plan Anual de Adquisiciones (PAC) publicado en los sistemas electrónicos de compras (Comprared y SICOP) es un documento genérico, que no detalla la planificación de las contrataciones por procedimiento de compra, sino por partida como un total general y para todas las partidas se indica las compras como programadas para el I y II semestre del año respectivo.
- 2.20 Es decir, que al cotejar la información contenida en el expediente con el PAC publicado en la web, no se puede obtener una trazabilidad a la planificación de la compra, lo cual puede provocar que los usuarios que consultan la información en la red, no tengan la seguridad de si la Institución adquiere bienes o servicios que responden a las necesidades y objetivos institucionales, además que el no poder verificar si el trámite de las compras está cumpliendo con la programación establecida, limita la transparencia y rendición de cuentas.

Omisión de información en la Decisión Inicial

- 2.21 La Ley de Contratación Administrativa y su reglamento disponen la información que debe contener la decisión inicial, que es el documento que debe encabezar todo procedimiento de contratación.
- 2.22 El artículo 7 de la LCA y los incisos b), c), d), g) y el párrafo final del artículo 8 del RCA, disponen la obligación de establecer la descripción del objeto contractual, las especificaciones técnicas, los procedimientos de control de calidad que se aplicarán durante la ejecución del contrato, la estimación actualizada del costo, el cronograma con las tareas y los responsables de su ejecución, así como la designación del encargado general del contrato.
- 2.23 El artículo 30 del RCA establece que la estimación del costo debe permitir el análisis de las ofertas con el fin de determinar si estas contienen precios inaceptables (ruinosos, excesivos o colusorios), condiciones que las excluiría del procedimiento de contratación respectivo.
- 2.24 En la revisión efectuada, se observaron documentos que respaldan la decisión inicial del procedimiento de compra, que no están acorde con las normas de cita, ya que en un 54,29% (272 de 501 respuestas válidas) se visualizan insuficiencias. Como debilidades relevantes se encontró que:
- 2.25 a) En 34 casos no quedó consignado en la decisión inicial, la descripción del objeto contractual y sus especificaciones técnicas, debido a que estas contrataciones responden a casos excepcionales, para las cuales esta información se incluye en el documento denominado "solicitud de pedido" y no en la decisión inicial. La Decisión Inicial debe contener esta información pues es el documento oficial que respalda el inicio de la contratación. Lo anterior va en contra de una adecuada trazabilidad del procedimiento de compra.
- 2.26 b) En 58 casos no se acreditaron los requisitos de control de calidad a aplicar en la ejecución contractual, dado que esta información, igual que en el caso anterior, se incluye en la solicitud de pedido y no en la decisión inicial. La no acreditación de los procedimientos de control de calidad a aplicar en la fase de ejecución como parte del documento de decisión inicial, no permite dar trazabilidad a las condiciones contractuales sobre el control en la recepción de los bienes y/o servicios y por tanto se pueden ocasionar incumplimientos contractuales no detectados en la ejecución contractual.
- 2.27 c) En 16 casos no se visualiza documento que acredite la estimación del costo. Lo que sucede es que los costos establecidos son fijados por la unidad gestora, de acuerdo con los sondeos de mercado o por el histórico de compras. La Dirección de

Proveeduría no solicita estos documentos en casos de contrataciones consolidadas y por tanto, en algunos casos no queda evidencia en el expediente de los documentos que respaldan el cálculo del costo estimado de la compra. La falta de un documento que evidencie el cálculo de la estimación del negocio, no permite tener un control sobre las metodologías con que se calculan los mismos.

- 2.28 d) En 15 casos se evidencia que no se han definido los márgenes de aceptación de precio ruinoso y excesivo porque no es un aspecto a tomar en cuenta en la etapa previa, sino que luego del análisis técnico realizado por la unidad gestora, queda a criterio del analista incorporar algún análisis de este tipo, pero no se cuenta con un parámetro establecido para ello. Lo anterior no es conveniente dado que se podrían estar aceptando precios inadecuados en favor de terceros, debido a que no se tienen definidos márgenes de aceptación de precios ruinosos o excesivos.
- 2.29 e) En 74 casos se designó al responsable de la contratación pero no sus roles y responsabilidades específicos, debido a que los mismos se han definido genéricamente mediante directrices y circulares y no para cada una de las contrataciones en particular¹⁰. Esta situación puede generar incumplimientos contractuales no detectados, a falta del establecimiento específico para cada contratación de los roles de los encargados de los contratos.
- 2.30 f) En 75 casos se visualiza un cronograma de actividades con plazos genéricos y no específicos para cada una de las contrataciones, ya que esa ha sido la práctica establecida en su elaboración. Lo anterior, no permite dar un seguimiento detallado y actualizado de los contratos, asimismo desmerita los controles sobre la ejecución de los plazos de las actividades programadas, desvirtuándose la finalidad para la cual fue establecido el cronograma.

Falta de evidencia sobre la justificación del procedimiento de excepción elegido.

- 2.31 En el 40% (30) de las adquisiciones no se evidencia en el expediente de la contratación la justificación del procedimiento de excepción elegido. Estos casos corresponden con contrataciones bajo la modalidad de excepción amparados al artículo 131 del RCA (139 reformado¹¹).

¹⁰ Circular N° DVM-PICR-017-11-2012 del 7 de noviembre de 2012, "Fase de ejecución contractual. Competencias y Responsabilidades del Administrador del Contrato", así como Directriz DGABCA-09-2013 del 18 de junio de 2013, "Aspectos a Considerar en la Ejecución Contractual".

¹¹ Reforma Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa según Decreto Ejecutivo 40124 del 10 de octubre de 2016, publicado en la Gaceta 20 del 27 de enero de 2017.

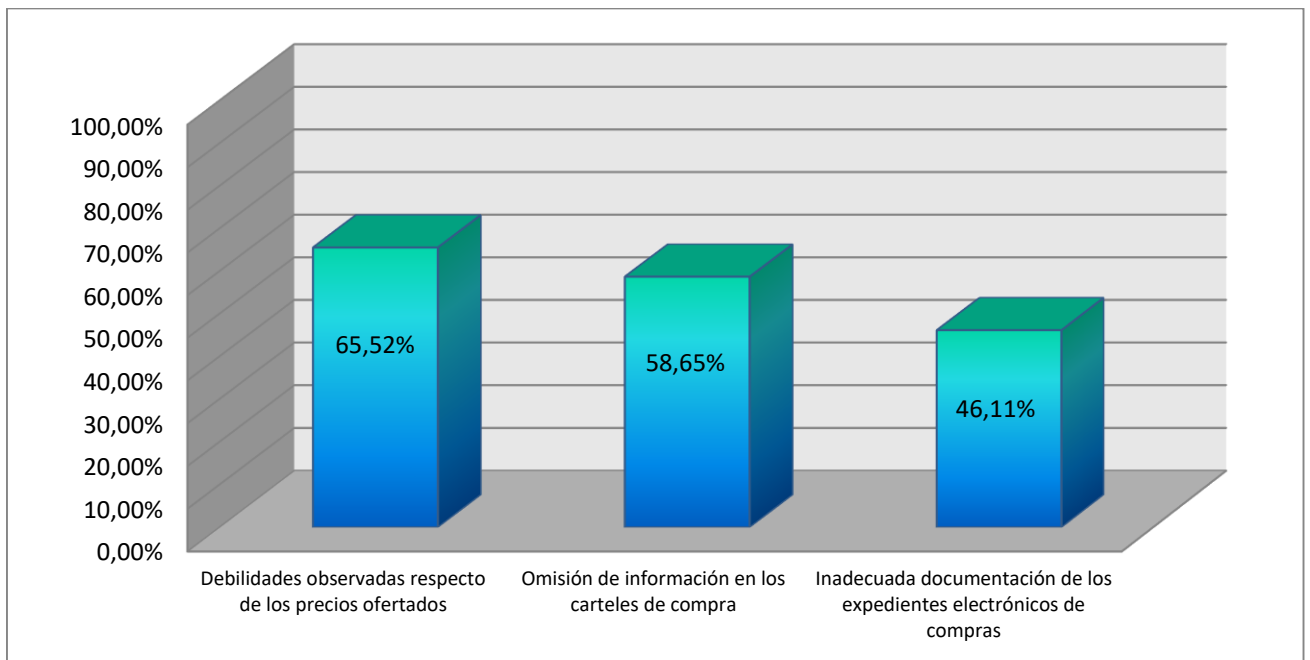
- 2.32 En ese sentido, la Administración puede acudir a cualquiera de las figuras contractuales desarrolladas en la LCA, así como aquellas otras no establecidas en el ordenamiento jurídico administrativo, siempre y cuando lo justifique a satisfacción del interés público, tal como lo señala el artículo 145 del RCA (153 reformado¹²), lo cual no se evidencia en los casos en referencia
- 2.33 La mayoría de los casos (28) se refieren a contrataciones de delegados ejecutivos para la atención de pruebas nacionales de bachillerato, las cuales responden a lo establecido por la unidad gestora con base en los perfiles de idoneidad, cualidades académicas, experiencia, entre otros, de las personas a contratar, condiciones que no quedan evidenciadas en el expediente de las contrataciones.
- 2.34 Los dos casos restantes, corresponden a procesos de contratación relacionados con medios de comunicación específicamente prensa, para los cuales la unidad gestora, de acuerdo a sus sondeos de mercado determina el medio de comunicación idóneo para contratar de acuerdo al público meta al que se requiera llegar, no obstante dichos análisis no constan en el expediente electrónico.
- 2.35 La falta de inclusión de la citada documentación en el expediente de contratación puede ocasionar que el procedimiento de excepción seleccionado no sea el adecuado para satisfacer la necesidad del usuario final.

Debilidades que pueden potenciar vulnerabilidades en la fase del procedimiento de contratación

- 2.36 Sobre la base de criterios definidos en la normativa, en esta etapa se elige al proveedor que suministrará el bien o servicio que la institución requiere. Por ende, para el logro de los objetivos propuestos y suplir la necesidad pública en beneficio de la colectividad, la institución debe recurrir a los procedimientos de contratación administrativa, estando sometida durante su desarrollo, a principios de eficiencia, eficacia, libre competencia, formalismo, control en los procedimientos, libre concurrencia, igualdad de trato para todos los oferentes, publicidad, equilibrio de intereses, legalidad, transparencia de los procedimientos y seguridad jurídica, principios derivados fundamentalmente de los artículos 182 de la Constitución Política, de la sección segunda del capítulo I de la LCA y del artículo 2 del RCA.
- 2.37 En el gráfico 4 se detallan las señales de alerta más relevantes encontradas en la fase del procedimiento de contratación del MEP, las cuales evidencian las mayores vulnerabilidades de este proceso:

¹² Reforma Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa según Decreto Ejecutivo 40124 del 10 de octubre de 2016, publicado en la Gaceta 20 del 27 de enero de 2017.

Gráfico 4
Ministerio de Educación Pública
Señales de alerta en la fase del procedimiento de contratación
Porcentajes. Años 2015 y 2016



Fuente: Confección propia a partir de la aplicación del instrumento de verificación a una selección de expedientes de contratación administrativa del MEP

Omisión de información en los carteles de compra

2.38 El cartel constituye el reglamento específico de la contratación que se promueve y se entienden incorporadas a su clausulado todas las normas jurídicas y principios constitucionales aplicables al respectivo procedimiento, de acuerdo con lo establecido en los artículos 51 y 52 del RCA.

- 2.39 Además, según las citadas normas, en aquellas contrataciones de excepción a los procedimientos ordinarios de contratación, la Administración facultativamente podrá elaborar un cartel con los elementos esenciales atendiendo al objeto contractual en armonía con los principios de contratación administrativa.
- 2.40 Sobre el particular, es menester indicar que para estos casos el MEP ha definido en su normativa interna¹³, que para este tipo de procesos, aunque no exista un cartel como tal, sí debe elaborarse un pliego de condiciones sencillo en el que se incorporen todos los elementos relevantes del proceso.
- 2.41 En virtud de lo anterior, el cartel o pliego de condiciones se constituirá en ley tanto para la administración como para los oferentes participantes, de allí su importancia en la adquisición de los bienes y servicios requeridos por las diversas administraciones para satisfacer los intereses colectivos.
- 2.42 En la revisión efectuada, se observaron carteles de compra que no están acorde con las normas de cita, ya que un 58,65%¹⁴ en promedio, presentan omisión de información importante, tal y como se ejemplifica con los siguientes casos:
- 2.43 a) El 74,67% (56) de ellos presentan indefinición de multas y cláusulas penales, las cuales deben ser consideradas en el pliego cartelario según lo establecido en los artículos 47 y 50 del RCA, con el objetivo de prevenir defectos en la ejecución del contrato, ya que su ausencia puede complicar la exigencia en el cumplimiento del plazo y las condiciones pactadas por parte del proveedor, situación que según el MEP se ha dado porque se trata de contrataciones realizadas bajo principios de excepción, no obstante en el expediente digital tampoco se observa un pliego de condiciones adjunto al cartel, que especifique dichas penalizaciones.
- 2.44 b) En un 64,29% (27) de respuestas válidas, no se observa en el cartel el criterio de selección de los oferentes del servicio de delegados ejecutivos que participan en las pruebas de bachillerato, lo cual no armoniza con los principios de libre competencia y eficiencia establecidos en el artículo 2 incisos a) y d) del RCA. Tampoco se observa en estos casos pliego de condiciones, adjunto al cartel que especifique lo señalado. Estos funcionarios son contratados mediante procedimiento de excepción, dado que hay una valoración previa al proceso de contratación realizada por la Dirección

¹³ "Manual de procedimientos proceso de compras para el Ministerio de Educación Pública de Costa Rica". Documento emitido por la Dirección de Proveeduría Institucional en mayo 2012 y aprobado por el Viceministerio de Planificación Institucional y Coordinación Regional en junio 2012:

¹⁴ Este porcentaje corresponde a un promedio ponderado de las debilidades señaladas como ejemplos en los puntos a), b), c) y d).

Regional y la Dirección de Control de Calidad, que no es remitida al Departamento de Contratación Administrativa y por tanto no se incluye en el expediente digital, sino que la contratación se realiza con base en los listados de los delegados seleccionados que remiten estas instancias al Departamento de Contratación Administrativa. Lo anterior conlleva a una débil transparencia en el cumplimiento del principio de igualdad de condiciones entre los participantes, con el riesgo de que pueda verse favorecido o perjudicado alguno de ellos.

2.45 c) En un 50,67% (38) de las contrataciones no se pudo verificar si las ofertas se presentaron dentro del plazo establecido, en virtud de que en el cartel no se especifica la fecha de entrega de las ofertas y no hay pliego de condiciones que las detalle, dado que para estos casos y sobre todo para contrataciones de delegados, no existe un plazo dado para presentación de propuestas, sino más bien cada Dirección Regional y la Dirección de Control de Calidad establecen un tiempo determinado para que las personas interesadas se presenten a llenar los formularios o información requerida. El cartel debe establecer claramente los plazos de entrega de las ofertas o propuestas de contratación, para evitar incumplimientos innecesarios o malos entendidos por parte de los proveedores. Además, acorde con lo establecido en el artículo 33 de la Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949 y sus reformas, así como el artículo 5 de la LCA y el inciso e) del artículo 2 del RCA, todos los oferentes deben concurrir en igualdad de condiciones, de modo que, durante el proceso concursado de la contratación, ningún participante pueda verse favorecido o perjudicado por actuaciones de la Administración que puedan originar un trato desigual.

2.46 d) En el 47,30% (35) de los casos no se indica en el cartel, el detalle de las especificaciones cartelarias que permitan visualizar si éstas son claras, objetivas, suficientes, concretas, completas y no presentan ambigüedades. La razón por la que no se pudo verificar la existencia de estas condiciones, es porque las contrataciones se refieren a procesos de excepción para los cuales se observa un cartel muy escueto, que no contiene esa información y no se adjunta al expediente digital un pliego de condiciones detallado, tal como lo establece el Manual de Procedimientos de Compras del MEP¹⁵. Es necesario que las condiciones cartelarias sean claras, objetivas, suficientes, concretas, completas y no presenten ambigüedades, para evitar reprocesos o recursos al cartel que compliquen el curso normal de la contratación.

Debilidades observadas respecto de los precios ofertados

¹⁵ "Manual de procedimientos proceso de compras para el Ministerio de Educación Pública de Costa Rica". Documento emitido por la Dirección de Proveeduría Institucional en mayo 2012 y aprobado por el Viceministerio de Planificación Institucional y Coordinación Regional en junio 2012:

- 2.47 En promedio, en un 65,52% de las contrataciones se presentan debilidades respecto a los precios ofertados, mismas que se mencionan de seguido:
- 2.48 Se estiman inaceptables y en consecuencia motivo de exclusión de las ofertas los precios ruinosos, excesivos o colusorios, de acuerdo con lo establecido en el artículo 30 del RCA. Según esta norma la Administración debe realizar una valoración, antes de la evaluación de las ofertas, para determinar si los precios ofertados son aceptables.
- 2.49 No obstante, se determinó que en el MEP la citada valoración no se realiza antes de aplicar el sistema de evaluación de las ofertas para descartar aquellas que se presumen en esa condición, sino después, es decir, durante el proceso de evaluación de las mismas. Así lo confirmó la Administración luego de que se le consultaran las razones por las cuales en el 70% (7) de las respuestas válidas, se visualizaron ofertas elegibles que contienen precios con diferencias de $\pm 25\%$ respecto de la estimación del negocio, contraviniendo con ello lo normado.
- 2.50 Además, de acuerdo con el citado artículo 30 del RCA, la Administración debe acreditar en el estudio de ofertas, mediante un estudio técnico, las razones con base en las cuales concluye que el precio es inaceptable, y de ser pertinente informar por escrito al Ministerio de Economía, Industria y Comercio, lo cual no se observó en un 63.16% (12) de las respuestas válidas; ya que no consta un informe técnico que pruebe que la Administración valoró la razonabilidad de los precios de las ofertas recibidas. Según indicó el MEP, los casos encontrados se refieren a una omisión de esa valoración en el expediente.
- 2.51 Toda Administración posee la obligación de verificar que los precios que paga con recursos públicos, sean reales, razonables y proporcionados al objeto licitado, acordes con los principios de equilibrio patrimonial, transparencia y buena fe, con el fin de evitar posibles perjuicios al interés general y además, que los análisis de los estudios de mercado revelen precios acordes con la realidad.
- 2.52 Los informes técnicos de razonabilidad de los precios ofertados, deben ser elaborados además, para justificar de una forma objetiva y transparente, la recomendación de adjudicación, de manera que se evite la selección de ofertas cuyos precios resulten inaceptables; asimismo, tienen la obligación de verificar cuál es el precio normal de mercado y el margen de utilidad razonable, teniendo por ello que fijar parámetros objetivos e ir más allá de un estudio comparativo entre los precios más bajos ofertados y los más elevados, para poder excluir aquellas ofertas no convenientes.

Inadecuada documentación de los expedientes electrónicos de compras

- 2.53 En la revisión efectuada, respecto de la documentación de los expedientes electrónicos de compras en los sistemas digitales de Comprared y SICOP, se determinó que en promedio, un 46,11% de las contrataciones presentan una documentación inadecuada, lo cual se ve reflejado en las siguientes debilidades:
- 2.54 a) El 57,33% (43) de los expedientes de compras son omisos en cuanto a documentos como: pliego de condiciones, estudio de precios, cotizaciones o facturas proforma, órdenes de compra, facturas y acta de recepción definitiva. Según la Administración, la causa de esta situación, es que se trata de contrataciones por excepción, para las cuales no se forma un expediente que permita demostrar cada una de las actuaciones de la administración. Sobre el particular, es menester atender lo indicado en el artículo 11 del RCA, en cuanto a la obligación que tiene la Administración Activa de conformar un expediente que deberá contener los documentos que presentan los oferentes o interesados y los que produzcan las unidades administrativas internas. En este sentido, aun cuando las compras se refieran a excepciones, deben permitir una trazabilidad de las actuaciones en referencia.
- 2.55 b) En un 63,51% (47) de los casos, no consta en la oferta la declaración de que al proveedor no le alcanzan las prohibiciones establecidas en los artículos 22 y 22 bis de la LCA y de que no se encuentra inhabilitado para contratar, ni documento adicional que así lo especifique. El MEP señaló que esta situación se presenta, debido a que parte de las contrataciones resultan ser por excepción y a éstas no se les solicita este requisito y las demás compras se refieren a casos SICOP para los cuales el sistema solicita la aceptación de esta declaración jurada en el aparte "Condiciones y Declaraciones". No obstante, se revisó el mismo encontrando que las únicas dos opciones que presenta el sistema, se refieren a que declaren que están al día con el pago de impuestos y a que la información del registro de proveedores se mantiene invariable y vigente, y no a la declaración de prohibición y/o inhabilitación. El artículo 20 del RCA, establece que la Administración se encuentra obligada a desplegar las medidas de verificación necesarias para evitar violaciones al régimen de prohibiciones establecido en la LCA y para ello deberá solicitar a los oferentes una declaración jurada en la que se indique que no se encuentran cubiertos por este régimen, así como cualquier otro documento que considere pertinente, lo cual en estos casos se inobservó.
- 2.56 c) En un 45,21% (33) de las contrataciones no se pudo verificar si se mantuvieron invariables las especificaciones técnicas, ni las cláusulas de control e inspección establecidas en el cartel, ya que, no se encontró adjunto al expediente el pliego de

condiciones que detalla esas especificaciones. El MEP indicó que esto ocurre en contrataciones de delegados ejecutivos, validadores y medios de comunicación, que se tramitan por los principios de excepción del artículo 131 del RCA (139 reformado). Con lo anterior, no se cumple con los requerimientos normados en el artículo 11 del RCA y se reitera que aun cuando las compras se refieran a excepciones, deben permitir una trazabilidad de las actuaciones de la Administración.

- 2.57 d) En el 18,31% (13) de los casos se observaron atrasos en la formalización contractual y/o órdenes de compra, no obstante no se pudo verificar si se dio una entrega tardía de los bienes o servicios contratados. Según indicó el MEP lo anterior obedece a que no se contempla en el expediente el acta de recepción definitiva, pues no fue incorporada al expediente por personal del Departamento de Gestión Contractual, los cuales coordinan este asunto con las unidades gestoras. Igualmente en este caso, es necesario atender lo indicado en el artículo 11 del RCA ya citado.
- 2.58 e) El 36,49% (27) de los casos se refieren a delegados ejecutivos que se contratan para la administración de las pruebas de bachillerato a nivel nacional y para los cuales no se observa evidencia en el expediente electrónico de la idoneidad de los invitados a participar en el proceso de contratación efectuado. El MEP indicó que esto se debe a que no se ha tenido la práctica de incluir la documentación suficiente en el expediente que soporte una debida justificación para contratar con esta figura. De la misma manera que el caso anterior, es necesario señalar el deber de cumplir con el artículo 11 del RCA.
- 2.59 f) En el 58,67% (44) de los casos consta el acta de apertura con firma digital del sistema, no obstante no se indica el nombre de los funcionarios que participaron en la misma, tal como lo tiene previsto el formulario. De acuerdo con lo indicado por el MEP, estos casos corresponden a contrataciones por excepción de delegados y medios de comunicación, en razón de que no se efectúa una apertura normal como en los trámites ordinarios, sino que el acta de apertura es realizada por el analista sin mayor detalle, a nivel de sistema para cumplir con este requisito y pasar a la etapa siguiente. Para dar cumplimiento al concepto de trazabilidad de las actuaciones que se desprenden del expediente electrónico y máxime que el formulario tiene previsto el detalle con el nombre de los funcionarios que participan en la apertura, es conveniente dejar evidencia expresa del analista o personas que participan del proceso y así atender lo que estipulan los artículos 11 y 78 del RCA.
- 2.60 g) En el 41,18% (28) de los casos no consta en el expediente la motivación o fundamentación del acto de selección del adjudicatario, en ausencia del documento de recomendación de adjudicación o de la evidencia de cómo se realizó la selección. El MEP indicó que para los casos de delegados efectivamente no se elabora un

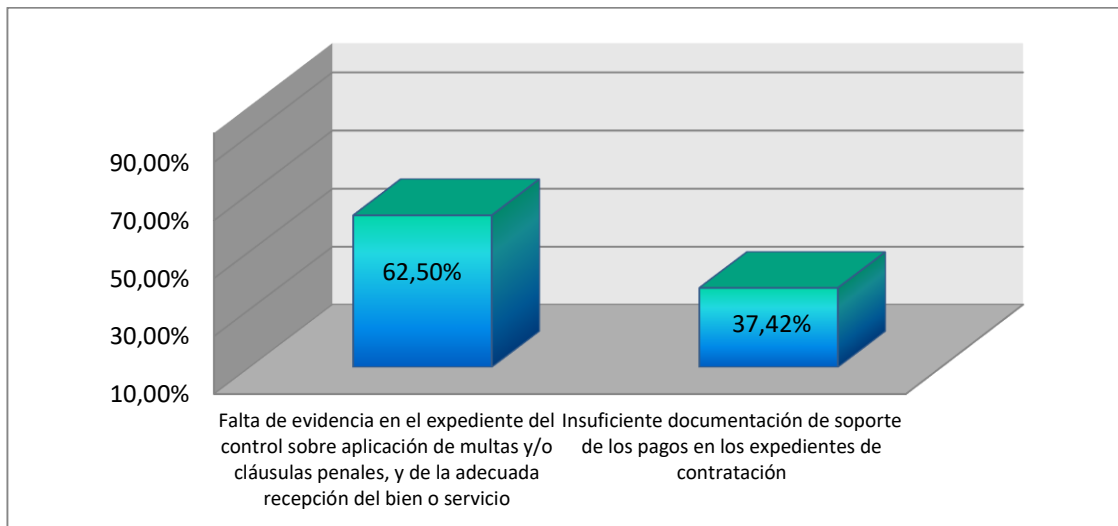
documento de recomendación como lo es en el análisis integral, donde se plasma cada una de las actuaciones, sino que lo que se elabora es la resolución que motiva el acto de adjudicación el cual es publicado. Sobre este particular, el artículo 42 inciso k) de la LCA y el artículo 86 del RCA establecen que el acto de adjudicación debe estar debidamente motivado y basado en estudios y valoraciones realizados por la Administración.

- 2.61 h) En el 49,32% (36) de los casos no se observa un documento que evidencie que se revisaron a satisfacción los requisitos administrativos del proveedor. El MEP indicó que esto se da en contrataciones de validadores y delegados, para las cuales no se encuentra un documento donde conste la revisión a satisfacción de los requisitos administrativos, debido a que no es un trámite ordinario donde se efectúe este análisis como tal en el Departamento de Contrataciones, sino es una valoración que realiza la Dirección Regional y la Dirección de Control de Calidad que no consta por escrito, ni es enviada al Departamento de Contrataciones. Con lo anterior, no se cumple con los requerimientos normados en el artículo 11 del RCA y se reitera que aun cuando las compras se refieran a excepciones, deben permitir una trazabilidad de las actuaciones de la Administración.
- 2.62 i) En el 43,06% (31) de los casos no se pudo verificar si se mantuvo la calidad, la cantidad, las especificaciones, los precios y la estructura de costos de los bienes o servicios a contratar, respecto de los estipulados en los documentos licitatorios, debido a que no se contempla en el expediente el acta de recepción definitiva. Esta situación se da, según indicó el MEP porque la referida documentación no fue incorporada al expediente por personal del Departamento de Gestión Contractual, los cuales coordinan este asunto con las unidades gestoras. Sobre el particular, el artículo 83 del RCA especifica que la Administración debe proceder al estudio y valoración de las ofertas en relación con las condiciones y especificaciones de admisibilidad fijadas en el cartel y con las normas reguladoras de la materia y que para facilitar ese estudio el órgano competente confeccionará un cuadro comparativo de análisis, el cual formará parte del expediente respectivo, lo cual no se está observando.
- 2.63 La falta de completos del expediente de contratación administrativa, no favorece la rápida y adecuada fiscalización por parte de los órganos de control, ni el principio de transparencia y rendición de cuentas.

Insuficientes medidas para administrar vulnerabilidades en la fase de gestión contractual

- 2.64 En esta fase contractual la Administración se debe asegurar, que el bien o servicio adquirido cumpla a cabalidad con las especificaciones técnicas previamente establecidas y las condiciones pactadas para la prestación del servicio.
- 2.65 En el gráfico 5 se detallan las señales de alerta más relevantes encontradas en la fase de la ejecución contractual del MEP:

Gráfico 5
Ministerio de Educación Pública
Señales de alerta en la fase de la ejecución contractual
Porcentajes. Años 2015 y 2016



Fuente: Confección propia a partir de la aplicación del instrumento de verificación a una selección de expedientes de contratación administrativa del MEP

Falta de evidencia en el expediente del control sobre aplicación de multas y/o cláusulas penales, así como de la adecuada recepción del bien o servicio

- 2.66 En relación con el control sobre la aplicación de multas y/o cláusulas penales, y de la adecuada recepción del bien o servicio, se encontraron debilidades en las contrataciones en un promedio del 62,50% de las mismas, el cual se desglosa en los siguientes aspectos:

- 2.67 En el 92,86% (26) de las respuestas válidas, no se pudo verificar si se aplicaron multas y cláusulas penales, en virtud de que no se ubica en el expediente electrónico el contrato o pliego de condiciones que estipule este aspecto y sin este instrumento hay una imposibilidad material de la aplicación de dichas sanciones.
- 2.68 En un 60,29% (41) de los casos, no se pudo determinar si los bienes o servicios se entregaron de conformidad con los plazos pactados, evitando demoras injustificadas, debido a que no se encontró evidencia en el expediente de la contratación, del acta de recepción definitiva, ya que el analista correspondiente no la incluyó en el sistema de Comprared y/o SICOP.
- 2.69 En un 57,64% (83 de 144 respuestas válidas) no consta en el expediente el establecimiento de los procedimientos de control para verificar que la calidad de los bienes sea acorde con lo establecido en las especificaciones técnicas y/o que los servicios se reciban a entera satisfacción, ya que se da una omisión de esas condiciones en el cartel. Además, en el 70,77% (46), no consta aplicación alguna de procedimientos de control de calidad o de recibido conforme del bien y/o servicio, debido a que el analista correspondiente no adjuntó el acta de recepción definitiva en el sistema de Comprared y/o SICOP.
- 2.70 Sobre el particular, es menester atender lo indicado en el artículo 11 del RCA, en cuanto a la obligación que tiene la Administración Activa de conformar un expediente que deberá contener los documentos que presentan los oferentes o interesados y los que produzcan las unidades administrativas internas. En este sentido, los documentos incluidos en el expediente digital deben permitir una trazabilidad de las actuaciones realizadas por la Administración.
- 2.71 Además, los artículos 13 de la LCA y 8 inciso c) del RCA, establecen el deber de fiscalización por parte de la Administración en todo el proceso de ejecución contractual, la cual tiene la potestad de aplicar los procedimientos de control necesarios, con el objetivo de exigir al proveedor cualquier ajuste respecto del cumplimiento exacto de las obligaciones pactadas.
- 2.72 Acorde con lo establecido en los artículos 194 y 195 del RCA, se debe realizar una recepción provisional y una definitiva del bien. Igualmente se deberá generar el rechazo respectivo en casos de incumplimientos, todo de acuerdo con lo acordado en el cartel.
- 2.73 El efecto negativo que conlleva la falta de evidencia en el expediente del control sobre la aplicación de multas y/o cláusulas penales, las demoras en la entrega del objeto contractual, así como de su recepción definitiva, es que existe el riesgo de no cumplir

con la necesidad que se requiere satisfacer en el plazo que se tiene programado y que además el proveedor no sea penalizado, lo que conllevaría a generar una inadecuada práctica de éstos.

- 2.74 El hecho de que no conste en el expediente el control de calidad establecido en el cartel implica el riesgo de que la Administración haya recibido bienes o servicios que no satisfagan adecuadamente las especificaciones pactadas.

Insuficiente documentación de soporte de los pagos en los expedientes de contratación

- 2.75 En promedio en un 37,42% se observa insuficiente documentación de soporte de los pagos en los expedientes de contratación digitales, que se desglosa de la siguiente manera: en el 63,89% (46) no se pudo verificar si los documentos de la entidad fundamentan a cabalidad los pagos al contratista en ausencia del acta de recepción definitiva y en el 12% (9) de los casos no se encuentran documentadas en el expediente las facturas de las compras de bienes o servicios, para las cuales no se pudo verificar la totalidad de los pagos sobre los montos adjudicados, según la información aportada por la Dirección Financiera y Dirección de Proveeduría Institucional.
- 2.76 De acuerdo con la validación efectuada con la Administración, los casos en que no se pudo verificar si los documentos de la entidad fundamentan a cabalidad los pagos al contratista ya que no se visualizaron en el expediente digital las actas de recepción definitiva, se deben a que el analista correspondiente no las incluyó en el sistema de Comprared y/o SICOP. También se visualizaron problemas de documentación de facturas, porque las tramitadas en el año 2015 no se subieron a los referidos sistemas, ni tampoco fue almacenada en medios electrónicos expeditos, sino que se encuentra en documentos físicos archivados en las unidades ejecutoras. Además, para casos como compras por demanda donde hay una gran cantidad de facturas tramitadas en una sola contratación, no se adjuntan a los sistemas estos documentos, ya que según indicó la Administración Activa podrían colapsar los sistemas informáticos de compras por la cantidad y densidad de volúmenes masivos de los documentos que se tramitan.
- 2.77 Es necesario que se incluyan las actas de recepción definitiva para que se tenga un respaldo o soporte de que los pagos se están realizando, luego de dar recibido conforme a los bienes y servicios adquiridos. Además, si no es práctico incluir todas las facturas en el expediente, por la gran cantidad de documentos, es conveniente incluir al final de la ejecución de cada contratación, un detalle electrónico de lo pagado por esa contratación, con el objetivo de que la Dirección de Proveeduría tenga un control sobre los pagos de cada contratación y que esto conste en el expediente.

- 2.78 La documentación de soporte de los pagos es necesario que se incluya en los expedientes para darle trazabilidad a todo el proceso de contratación administrativa, de manera que se garantice que no se están haciendo pagos que no corresponden, sea expedita la fiscalización de ese proceso y se fortalezca la transparencia y rendición de cuentas. En este sentido, se reitera la atención que se debe dar del artículo 11 del RCA, en cuanto a la completitud del expediente.
- 2.79 Asimismo, se debe atender lo indicado en el artículo 8 de la Ley General de Control Interno, que establece como un objetivo del sistema de control interno la exigencia de confiabilidad y oportunidad de la información relevante de las operaciones que realizan los sujetos pasivos. El artículo 16 de esa misma Ley, señala que la institución deberá contar con sistemas de información que permitan a la administración activa tener una gestión documental institucional, entendiendo esta como el conjunto de actividades realizadas con el fin de controlar, almacenar y, posteriormente, recuperar de modo adecuado la información producida o recibida en la organización, en el desarrollo de sus actividades, con el fin de prevenir cualquier desvío en los objetivos trazados. Dicha gestión documental deberá estar estrechamente relacionada con la gestión de la información, en la que deberán contemplarse las bases de datos corporativas y las demás aplicaciones informáticas, las cuales se constituyen en importantes fuentes de la información registrada.
- 2.80 Además, dicho articulado rescata que, en cuanto a la información y comunicación, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, como responsables del buen funcionamiento del sistema de información, entre otros: “a) Contar con procesos que permitan identificar y registrar información confiable, relevante, pertinente y oportuna; asimismo que la información sea comunicada a la administración activa que la necesite, en la forma y dentro del plazo requeridos para el cumplimiento adecuado de sus responsabilidades incluidas las de control interno.”

3. CONCLUSIONES

- 3.1 El Ministerio de Educación Pública es el ente rector de todo el Sistema Educativo. Ante ello, su gestión resulta de gran relevancia por el impacto que puede generar en el desarrollo y consolidación de la educación de su población, de tal manera que permita el acceso de la misma a una educación de calidad, centrada en el desarrollo integral de las personas y en la promoción de una sociedad costarricense integrada por las oportunidades y la equidad social.

- 3.2 Dentro de los procesos institucionales para lograr lo anterior, destacan los relativos a la compra, los que deben ser ágiles y certeros en la consecución de este fin, de manera que garanticen la satisfacción del interés público y la buena utilización de los recursos que se le han encomendado.
- 3.3 Si bien es cierto, se observa un riesgo manejable en todo el proceso de contratación administrativa, por cuanto se descartó un porcentaje importante de alertas (63,85%), aún la Institución no dispone de un sub- sistema a nivel institucional que le permita monitorear el control interno relacionado con las fases del procedimiento de contratación administrativa, con el fin de identificar y administrar los riesgos a posibles actos indebidos a que puedan estar expuestos, a fin de salvaguardar los recursos públicos involucrados y hacer cumplir la Ley General de Control Interno, la Ley de Contratación Administrativa, su Reglamento y la normativa interna emitida al efecto.
- 3.4 Por esta razón es importante que la institución atienda los asuntos abordados en este informe, que pretenden optimizar este proceso, y con ello asegurar que los recursos serán invertidos en temas que traerán un impacto positivo en la educación pública.

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, Nro. 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 Nro. 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.

AL LIC. REYNALDO RUIZ BRENES, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR DE PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL Y A LA LICDA. ROSARIO SEGURA SIBAJA, EN SU CALIDAD DE DIRECTORA DE PROVEEDURÍA, O A QUIENES EN SU LUGAR OCUPEN EL CARGO

- 4.4 Diseñar e implementar de forma conjunta a nivel institucional un sub-sistema de administración de riesgos para el procedimiento de contratación administrativa en el MEP, que permita monitorear de forma permanente el control interno en las diferentes fases de ese proceso, con el fin de disponer de información actualizada sobre los riesgos más relevantes y la definición de medidas para su administración. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, remitir a la Contraloría General, a más tardar el 29 de junio de 2018, una certificación donde se haga constar que el señalado sub-sistema fue diseñado y remitido formalmente al Despacho de la Ministra de Educación. Además, remitir a más tardar el 14 de diciembre de 2018 una certificación donde se haga constar su implementación. La referida certificación deberá ser suscrita por los dos funcionarios. (Ver párrafos del 2.1 al 2.11).

A LA DRA. SONIA MARTA MORA ESCALANTE EN SU CALIDAD DE MINISTRA DE EDUCACIÓN O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.5 Establecer e implementar un mecanismo de control, que permita a los usuarios de la información de la web la trazabilidad entre la planificación institucional, el plan de adquisiciones y la Decisión Inicial. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, remitir a la Contraloría General : a) a más tardar el 31 de marzo de 2018, una certificación donde se haga constar que dichas medidas fueron establecidas, b) a más tardar el 30 de junio de 2018 una certificación donde se haga constar que fueron implementadas. (Ver párrafos del 2.16 al 2.20)
- 4.6 Establecer e implementar un mecanismo de control a efecto de que la Decisión Inicial de las contrataciones incluya, como mínimo: la descripción del objeto contractual, la definición de los procedimientos detallados de control de calidad a aplicar en la ejecución, el respaldo del cálculo de la estimación del costo, la definición específica de los márgenes de aceptación de precio ruinoso y excesivo, así como de los roles y responsabilidades del encargado del contrato y la definición del cronograma. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, remitir a la Contraloría General, a más tardar el 30 de abril de 2018, una certificación donde se haga constar que dichas medidas fueron establecidas. Además, remitir a más tardar el 31 de julio de 2018 una certificación donde se haga constar su implementación. (Ver párrafos del 2.21 al 2.30).

- 4.7 Establecer e implementar un mecanismo de control a efecto de se incluya dentro del expediente contractual la justificación de la modalidad y del procedimiento de excepción elegido para efectuar la contratación. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, remitir a la Contraloría General, a más tardar el 31 de mayo de 2018, una certificación donde se haga constar que dichas medidas fueron establecidas. Además, remitir a más tardar el 30 de agosto de 2018 una certificación donde se haga constar su implementación. (Ver párrafos del 2.31 al 2.35)
- 4.8 Establecer e implementar un mecanismo de control, a efecto de que los carteles de compra incluyan, como mínimo, el establecimiento de multas y cláusulas penales, los criterios de selección de los oferentes, del servicio de delegados ejecutivos las condiciones específicas de la contratación, y la indicación de la fecha de entrega de las ofertas y los procedimientos de control para verificar la calidad de los bienes adquiridos. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, remitir a la Contraloría General, a más tardar el 29 de junio de 2018, una certificación donde se haga constar que dichas medidas fueron establecidas. Además, remitir a más tardar el 28 de setiembre de 2018 una certificación donde se haga constar su implementación. (Ver párrafos del 2.38 al 2.46)
- 4.9 Establecer e implementar un mecanismo de control, respecto de las debilidades relacionadas con ofertas seleccionadas que contienen precios con diferencias importantes respecto de la estimación de negocio y ausencia del informe técnico sobre la razonabilidad de los precios ofertados. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, remitir a la Contraloría General, a más tardar el 31 de julio de 2018, una certificación donde se haga constar que dichas medidas fueron establecidas. Además, remitir a más tardar el 31 de octubre de 2018 una certificación donde se haga constar su implementación. (Ver párrafos del 2.47 al 2.52)
- 4.10 Establecer e implementar un mecanismo de control, a efecto de que los expedientes digitales de las contrataciones incluyan, como mínimo lo siguiente: pliego de condiciones, estudios de precios, cotizaciones o facturas proforma, órdenes de compra, facturas, actas de recepción definitiva, declaración de que al proveedor no le alcanzan las prohibiciones establecidas en los artículos 22 y 22 bis de la LCA y que no se encuentra inhabilitado para contratar, idoneidad de los invitados a participar en el concurso, el nombre de los funcionarios que participaron en la apertura de ofertas, la motivación de la selección del adjudicatario, revisión de los requisitos administrativos del proveedor. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, remitir a la Contraloría General, a más tardar el 31 de agosto de 2018, una certificación donde se haga constar que dichas medidas fueron establecidas. Además, remitir a más tardar el 30 de noviembre de 2018 una certificación donde se haga constar su implementación. (Ver párrafos del 2.53 al 2.63)

- 4.11 Establecer e implementar un mecanismo de control, para subsanar las debilidades de control interno identificadas en la fase ejecución contractual, relacionadas, como mínimo, con: demoras en las entregas del objeto contractual, recepción definitiva de los bienes y/o servicios, y apta documentación de soporte de los pagos. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, remitir a la Contraloría General, a más tardar el 28 de setiembre de 2018, una certificación donde se haga constar que dichas medidas fueron establecidas. Además, remitir a más tardar el 21 de diciembre de 2018 una certificación donde se haga constar su implementación. (Ver párrafos del 2.66 al 2.80)