



INFORME N.º **DFOE-DL-IF-00019-2018**

14 de diciembre, 2018

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA
LA GESTIÓN DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN RAMÓN
PARA LA CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

2018

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	3
1. Introducción.....	5
ORIGEN DE LA AUDITORÍA	5
OBJETIVOS.....	6
ALCANCE	6
CRITERIOS DE AUDITORÍA	6
METODOLOGÍA APLICADA.....	6
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO	7
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	8
2. Resultados	8
IMPLEMENTACIÓN DE CONTROLES PARA EL PROCESO DE CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS.....	8
3. Conclusiones	16
4. Disposiciones	16
A NIXON GERARDO UREÑA GUILLEN EN SU CALIDAD DE ALCALDE O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.....	17
AL CONCEJO MUNICIPAL	18

TABLAS

TABLA NRO.1 SISTEMA DE EVALUACIÓN REALIZADO POR LA MUNICIPALIDAD DE SAN RAMÓN UTILIZANDO METROS CÚBICOS EN LUGAR DE TONELADAS.....	10
TABLA NRO.2 CÁLCULO DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN REALIZADO POR EL ENTE CONTRALOR UTILIZANDO LAS TONELADAS COMO UNIDAD DE MEDIDA SEGÚN INDICACIÓN CARTELARIA.....	10
TABLA NRO.3 COMPRA DE ALCANTARILLAS – PERIODO 2016 AL 2018.....	14
TABLA NRO.4 INVENTARIO DE ALCANTARILLAS A OCTUBRE DEL 2018.....	14

IMÁGENES

IMAGEN NRO 1 ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	7
IMAGEN NRO 2 COSTO DE LAS TONELADAS DE ASFALTO ADQUIRIDAS DE ACUERDO CON LOS PRECIOS OFERTADOS POR LAS EMPRESAS CONCURSANTES CONTRATACIÓN N.º 2016LN-00001-DPMSR.....	13

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La gestión municipal en torno a los procedimientos de contratación de bienes y servicios para el cumplimiento de la normativa que lo regula. La auditoría abarcó el periodo del 1° de enero al 31 de diciembre de 2017, el cual se amplió cuando se consideró necesario.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

En el periodo 2016-2017 la Municipalidad de San Ramón paso de adjudicar 1.380,5 millones a 1.940,7 millones, es decir un incremento de un 41%. Adicionalmente, las contrataciones por demanda han sufrido un incremento del monto adjudicado desde el 2015 con un 17,5%, 2016 un 25,75%, para alcanzar hasta un 42% durante el 2017, por ende, es fundamental que este Gobierno Local cuente con procedimientos y controles para garantizar razonablemente que la gestión se ejecuta con apego a las regulaciones legales y técnicas aplicables, de manera que las inversiones contribuyan con el desarrollo socioeconómico del cantón, así como con la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

La gestión de los procedimientos de contratación de bienes y servicios, no está debidamente vinculado a planificación institucional, lo cual se demostró, a partir del examen realizado a 14 procedimientos de contratación del periodo 2017. En todos los casos, no existe evidencia de que las compras realizadas se encuentren enlazadas con los planes de mediano y largo plazo de ese Gobierno Local.

Se identificaron debilidades en el respaldo documental de los procedimientos de contratación administrativa, tales como; la ausencia de la certificación presupuestaria, documentación faltante en las estimaciones actualizadas del costo del objeto contractual, remisión de las especificaciones técnicas posteriores a la decisión inicial, faltante del acta de apertura, así como del sustento de los controles de calidad atinentes a los procedimientos de contratación, en particular sobresale la ausencia de aplicación de los estudios de razonabilidad del precio.

Adicionalmente, los procedimientos de contratación según demanda no cuentan con la decisión administrativa para dar inicio al procedimiento de contratación, así como tampoco normativa interna que regule esta modalidad de contratación.

Sobre la contratación según demanda, no se encontró evidencia de estudios de razonabilidad del precio, así como tampoco las revisiones semestrales que permitan detectar variaciones en el precio adjudicado.

En cuanto al sistema de evaluación, en uno de los procedimientos de contratación según demanda se encontró un error en la aplicación de las formulas; al utilizar unidades distintas provocando la selección del oferente más oneroso.

Por último, se encontró que las labores de control, custodia y almacenamiento de los bienes en los almacenes de la Municipalidad de San Ramón son ejecutadas a partir de prácticas y rutinas administrativas sin mediar procedimientos formales debidamente aprobados por la administración para la ejecución de las funciones indicadas.

¿QUÉ SIGUE?

Se emiten disposiciones al Alcalde Municipal, para que se elabore, divulgue e implemente con las unidades administrativas y funcionarios competentes, el procedimiento interno que regule cada fase del proceso de adquisición de bienes y servicios.

Asimismo, se solicitó revisar, ajustar e implementar el Reglamento de la Proveeduría Municipal, de conformidad con el proceso de contratación que actualmente realiza la Municipalidad, considerando los resultados de este informe.

Por otra parte, se emitió una disposición para elaborar, divulgar e implementar, el mecanismo de control, para la administración de las bodegas y el mantenimiento del inventario actualizado que considere al menos: la cantidad y estado de los bienes custodiados en las bodegas, el ingreso y salida de bienes adquiridos, así como la definición de normativa sobre inventario que logren la inversión mínima requerida sin poner en riesgo la operación normal de las labores.

Finalmente se solicita al Consejo Municipal, analizar y resolver, en función de las atribuciones establecidas en el Código Municipal, las propuestas que presente el Alcalde en cuanto al Reglamento de Proveeduría de la Municipalidad.

INFORME N.º DFOE-DL-IF-00019-2018

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS DE DESARROLLO LOCAL

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA GESTIÓN DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN RAMÓN PARA LA CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. Para el logro de los objetivos y metas institucionales en las entidades públicas, se requiere que la gestión de adquisiciones esté directamente vinculada a éstas, con el fin de adquirir los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades de los ciudadanos.
- 1.2. Para lo anterior, se promulgó como instrumentos fundamentales la Ley de Contratación Administrativa N.º 7494 y su Reglamento (Decreto Ejecutivo N.º 33411). Estos documentos constituyen las normas generales reguladoras del proceso de contratación administrativa, cuyo objetivo es promover e introducir mejoras en la administración de los recursos públicos.
- 1.3. Para el desarrollo de estos procesos de contratación, complementariamente, el control interno es utilizado como una herramienta para que la administración, obtenga una seguridad razonable sobre el cumplimiento de los objetivos institucionales y esté en capacidad de informar sobre su gestión a las personas interesadas en ella.
- 1.4. Como parte fundamental para el eficaz desarrollo de los procesos de contratación, la planificación y adquisición de bienes y servicios, debe garantizar objetividad, transparencia y el fiel cumplimiento de los principios básicos de la contratación administrativa que regulan el sector público, lo cual hace necesario un control efectivo respecto de este proceso; sobre todo por la cantidad de recursos que se destinan a la atención de los requerimientos, a lo interno de la municipalidad como de la comunidad.
- 1.5. Esto hace necesario que se ejecute una fiscalización oportuna y constante de los controles implementados en relación con el proceso de adquisición de bienes y servicios, por lo que la presente auditoría pretende el fortalecimiento de la gestión en la ejecución de los procedimientos de contratación administrativa, en sus diversas fases, con el fin de mitigar los riesgos asociados a dicho proceso.

- 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).

OBJETIVOS

- 1.7. Analizar la gestión municipal en torno a los procesos de adquisición de bienes y servicios para cumplir con la normativa que los regula.

ALCANCE

- 1.8. El estudio comprenderá la evaluación de la gestión del procedimiento de contratación administrativa junto con los procesos de inventario bajo la tutela de la proveeduría institucional, para el periodo comprendido entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2017, el cual se amplió cuando se consideró necesario.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.9. Los criterios de evaluación aplicados en la presente auditoría se comunicaron verbalmente al Alcalde y Proveedor Municipal de la Municipalidad de San Ramón el 03 de agosto y mediante oficio DFOE-DL-1155(11379)-2018 del día 09 de agosto del presente año. Sobre dichos criterios de evaluación no se recibieron observaciones por parte de las autoridades competentes de ese gobierno local.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.10. 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) mediante memorando interno N.º DFOE-0028 del 24 de febrero de 2012 y con otra normativa conexas.
- 1.11. Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó la información suministrada en las entrevistas a funcionarios de la proveeduría institucional, así como las respuestas a las consultas planteadas por escrito ante diferentes funcionarios de esa institución.
- 1.12. Además, se emplearon entre otras técnicas de auditoría, las siguientes;
- a. Revisión de la normativa interna relacionada con los asuntos objeto de fiscalización.
 - 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 y al Proveedor, con el fin de contar con datos suficientes y suministrados por la propia administración municipal para la realización de los análisis respectivos.

- d. Aplicación de entrevistas a funcionarios de la Proveeduría Municipal relacionados con el proceso de adquisición de bienes y servicios de la Municipalidad.
- e. Aplicación de la metodología de análisis de expedientes, diseñada por la Contraloría General de la República, con la cual se realiza la verificación con 74 ítems que considera las 3 fases del proceso de contratación en términos de la planificación, el desarrollo de los procedimientos y la ejecución contractual.
- f. 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.
- g. Uso de herramientas automatizadas para el procesamiento y el análisis de datos.
- h. Revisión selectiva de 14 expedientes de contratación administrativa para el período 2017-2018 objeto de estudio. Los cuales fueron seleccionados de un total de 252 conforme a la técnica estadística basada en la Ley de Benford¹.
- i. Revisión dirigida de 4 procedimientos de contratación según demanda iniciados en el 2013, cuyos resultados se plasman en 4 procedimientos de contratación del 2017.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.13. El Código Municipal establece que las municipalidades podrán utilizar o disponer de su patrimonio mediante toda clase de actos o contratos permitidos por ese Código y la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, que sean idóneos para el cumplimiento de sus fines.
- 1.14. Para desarrollar el proceso de contratación administrativa, se deben de realizar varias actividades que inician con la planificación de compras, hasta llegar a la ejecución, fiscalización e informe de cierre. Las diferentes actividades se pueden visualizar en la imagen N°1.



Fuente: Generación propia CGR

¹ A partir del conjunto de los montos adjudicados se identifica si los datos siguen un comportamiento natural, posteriormente se examinan aquellos datos cuyas señales de alerta indican dónde poner mayor atención en la auditoría.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.15. La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones producto de la auditoría a la que alude el presente informe, se llevó a cabo en las instalaciones de la Municipalidad, el 7 de diciembre de 2018, con la participación del Lic. Nixon G. Ureña Guillén, Alcalde Municipal, Lic. Jorge Araya Picado, Proveedor Municipal, Lic. Rolger Vega Salas, Auditor Interno, Diego Chavarría Hidalgo, Asesor del Alcalde, Kevin Orozco Saborío, Planificación, Mileidy Núñez Alpizar, Presupuesto y Andrés Zuñiga Castro, Ingeniería.
- 1.16. El borrador de este informe se comunicó mediante oficio DFOE-DL-1748(17579)-2018 del 7 de diciembre 2018 y dirigido a la Alcaldía de la Municipalidad de San Ramón. Lo anterior, con el propósito de que formularan y remitieran a la Contraloría General, en un plazo no mayor a tres días hábiles, las observaciones que consideraran pertinentes sobre su contenido, con la respectiva documentación de respaldo.
- 1.17. En el plazo definido para la presentación de dichas observaciones, el Alcalde de la Municipalidad de San Ramón mediante oficio N° MSR-AM-0917-2018 del 12 de diciembre del 2018, recibido en esta Contraloría General con el Número de Ingreso 32748-2018, indicó las observaciones respecto al Borrador del Informe de Auditoría, las cuales fueron revisadas y valoradas a lo interno del Ente Contralor, sin embargo no representaron ajustes en el presente informe.

2. Resultados

IMPLEMENTACIÓN DE CONTROLES PARA EL PROCESO DE CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

Inconsistencias en los procedimientos de contratación administrativa de bienes y servicios

Inconsistencia en la documentación en los expedientes administrativos de los procedimientos de contratación.

- 2.1. En cuanto al proceso de contratación administrativa llevado a cabo por la Municipalidad de San Ramón, se determinó la existencia de 252 procedimientos en total durante el periodo 2017. De ese total se revisaron 14 procedimientos de compra de bienes y servicios para ese mismo periodo, los cuales fueron seleccionados conforme a la técnica estadística basada en la Ley de Benford². A esos 14 expedientes se les aplicó una herramienta de control interno con 74 ítems correspondientes a los requerimientos mínimos que se deben seguir en los procedimientos de contratación administrativa.
- 2.2. La evaluación permitió identificar debilidades en el respaldo documental de los procedimientos de contratación en las etapas de planificación, selección de

² A partir del conjunto de los montos adjudicados se identifica si los datos siguen un comportamiento natural, posteriormente se examinan aquellos datos cuyas señales de alerta indican donde poner mayor atención en la auditoría.

oferentes y ejecución contractual, de acuerdo con lo indicado en la normativa. Además en los 14 casos bajo análisis, no se encontró vinculación en los procedimientos de contratación con la planificación institucional del Gobierno Local, tanto de mediano como de largo plazo. Asimismo, en 11 de los procedimientos de contratación no estaba la certificación presupuestaria, mientras que 8 de los expedientes, no contaban con la documentación de respaldo sobre la estimación actualizada del costo. En ese mismo sentido, en 4 de los procedimientos de contratación analizados no se incluyeron las especificaciones técnicas en la decisión inicial.

- 2.3. Sumado a lo anterior, se determinó la ausencia del acta de apertura en 4 de los procedimientos de contratación y en 8 no estaban los estudios de razonabilidad de los precios, sobre este tema la Municipal señaló que no es práctica habitual realizar ese tipo de estudios³. Asimismo, en 4 de los expedientes, no se encontró controles de calidad atinentes a cada uno de los procedimientos de contratación y para un caso no se encontraba dentro del expediente las facturas o comprobantes de los cobros realizados por el proveedor al Gobierno Local.
- 2.4. Por otra parte, se aplicó la misma herramienta de control a 4 procedimientos de contratación según demanda, cuyo origen se remonta desde el año 2013 y se mantienen en ejecución durante el año 2017. Al respecto, se determinó que en 3 de los procedimientos de contratación, no se encontró dentro de los expedientes la decisión inicial, documento que incluye la siguiente información:
 - a. La vinculación de la contratación con la planificación del Gobierno Local.
 - b. Las especificaciones técnicas del objeto contractual.
 - c. Los procedimientos de control de calidad.
 - d. La estimación actualizada del costo del objeto contractual.
 - e. El estudio sobre el alcance de los objetivos de forma eficiente y con seguridad razonable (solo para la licitación pública).
 - f. Los recursos humanos y materiales que permitan la verificar la correcta ejecución del objeto del contrato.
 - g. El encargado general del contrato.
- 2.5. Adicionalmente, una de las contrataciones según demanda a pesar de que cuenta con la decisión inicial, no se encontró la vinculación del procedimiento de contratación con la planificación institucional, así como tampoco la documentación que respalde la estimación actualizada del precio, mientras que en los 4 procedimientos no existía evidencia de la aplicación de los estudios de razonabilidad de precios.
- 2.6. Finalmente, no existe evidencia en 3 de los expedientes de contratación según demanda, de la aplicación de la fórmula para detectar variaciones en el precio adjudicado, cuya aplicación según indicación cartelaria debería ser semestral.

³ Oficio N° MSR-AM-DFA-PM-401-2018 del 25 de setiembre del 2018

Error en la aplicación de la fórmula del sistema de evaluación de las ofertas en el procedimiento de contratación N.º 2016LN-00001-DPMSR.

- 2.7. Por otra parte, en el procedimiento de contratación N.º 2016LN-00001-DPMSR, relacionado con la compra de mezcla asfáltica (uno de los procedimientos de contratación por demanda ejecutada en el año 2016), cuyos efectos persisten hasta por 4 años, se encontró un error en la aplicación de la fórmula del sistema de evaluación de las ofertas, dado que la administración utilizó una unidad de medida distinta a la indicada en el cartel de licitación, utilizando metros cúbicos en vez de toneladas sin hacer la conversión correspondiente, afectando el cálculo del costo por kilómetro, lo que ocasionó un resultado erróneo en los puntajes obtenidos del sistema de evaluación, otorgando el mayor puntaje a la empresa con el mayor costo por tonelada.
- 2.8. Lo anterior, se puede visualizar en las siguientes tablas, donde en la Tabla N.º 1 se observa el cálculo realizado por la Administración utilizando la unidad de medida de metros cúbicos, lo que da como resultado que la empresa con mayor puntaje sea Pavicen Ltda, mientras que en la Tabla N.º 2 se aplica la fórmula tal y como lo indica el cartel utilizando la unidad de medida por tonelada, resultando con mayor puntaje la empresa Asfaltos CBZ S.A.

Tabla N.º 1
Sistema de evaluación realizado por la Municipalidad de San Ramón utilizando metros cúbicos en lugar de toneladas

Oferente	Puntaje del costo total de acarreo ¹	Puntaje del precio ofertado ²	Puntaje total
Asfaltos CBZ S.A	54,22	40	94,22
Constructora Meco S.A.	51,33	38,48	89,81
Pavicen Ltda.	60	36,26	96,26

1. Costo total de acarreo= Costo por tonelada + Distancia * c400 km/m³

2. Precios ofertados por tonelada: Asfaltos CBZ S.A. = c34.900, Constructora Meco S.A.=c36.277 y Pavicen Ltda.= c38.500.

Tabla N.º 2
Cálculo del sistema de evaluación realizado por el Ente Contralor utilizando las toneladas como unidad de medida según indicación cartelaria

Oferente	Puntaje del costo total de acarreo ¹	Puntaje del precio ofertado	Puntaje total
Asfaltos CBZ S.A	58,69	40	98,69
Constructora Meco S.A.	55,90	38,48	94,38
Pavicen Ltda.	60	36,26	96,26

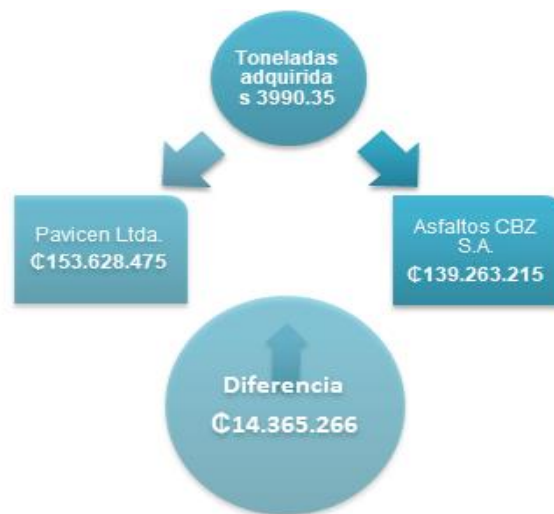
1. Costo total acarreo= Costo por tonelada + Distancia * c200 km/tonelada

- 2.9. Estas situaciones se presentan a pesar de que la Ley de Contratación Administrativa (LCA) N.º 7494 y el Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa (RLCA), en sus artículos N.º 7 y 8 respectivamente, señalan que la justificación del inicio del procedimiento de contratación deberá estar acorde con lo establecido en los planes de largo y mediano plazos, el Plan Nacional de Desarrollo, cuando sea aplicable, el plan anual operativo, el presupuesto y el programa de adquisición institucional. En ese orden de ideas, los procedimientos de contratación según demanda, presentan deficiencias en cuanto al cumplimiento de esos artículos, donde se establece que la decisión administrativa, la cual da inicio al procedimiento de contratación, se adoptará una vez que se haya acreditado una serie de aspectos, dentro de los cuales está:
- a. La justificación de la procedencia de la contratación y la estimación actualizada del costo del objeto.
 - b. La descripción del objeto, las especificaciones técnicas y características de los bienes, obras o servicios que se requieran.
 - c. Cuando correspondan, los procedimientos de control de calidad.
 - d. La indicación expresa de los recursos humanos y materiales de que dispone o llegará a disponer para verificar la correcta ejecución del objeto del contrato, y la designación de un encargado general del contrato.
- 2.10. Asimismo, contraviene lo indicado en el artículo N.º 22 de la LCA N.º 7494 en cuanto a que la Proveeduría Institucional deberá verificar que se cuente con el contenido presupuestario disponible para atender la erogación.
- 2.11. A su vez, la razonabilidad del precio ofertado de acuerdo con el artículo N.º 30 del RLCA, se estima como precio inaceptable cuando consista en; un precio ruinoso o no remunerativo para el oferente, precio excesivo en comparación con los precios normales de mercado, precio que excede la disponibilidad presupuestaria o precio producto de una práctica colusoria o de comercio desleal. Ese mismo cuerpo normativo cita en su artículo N.º 78 la necesidad de que el funcionario encargado de la Proveeduría Institucional elabore el acta de apertura de ofertas, haciendo constar sus datos generales, así como cualquier incidencia relevante del acto.
- 2.12. En tanto, el artículo N.º 84 del mismo Reglamento establece la restricción de someter al sistema de calificación de las ofertas que sean elegibles, de éstas, la que obtenga la mayor calificación será considerada la más conveniente.
- 2.13. Además, es preciso señalar que las Normas de Control Interno en sus numerales 4.5 y 4.5.2 hacen referencias al deber del jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, para establecer, vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda.
- 2.14. Las condiciones descritas, son el resultado de procedimientos de trabajo establecidos informalmente debido a la falta de políticas y un manual de procedimientos de control relacionados con el proceso de contratación administrativa que regule los siguientes aspectos:
- a) Las acciones a seguir en las fases de planificación, procedimientos de selección del contratista, ejecución contractual y control y seguimiento del proceso de adquisiciones.

- b) Realización de estudios de razonabilidad de precios.
 - c) Definición de las especificaciones técnicas en la decisión inicial.
 - d) La designación oficial del personal participante en cada una de las fases, actividades y tareas.
 - e) La definición de los plazos de cumplimiento y los niveles de aprobación requeridos para cada una de las fases.
 - f) La conformación y documentación de los expedientes de los procesos de contratación administrativa realizados.
- 2.15. Asimismo, el reglamento interno con el que cuenta la Municipalidad de San Ramón denominado Reglamento de Proveeduría Municipal de la Municipalidad de San Ramón; que regula el proceso de adquisiciones se encuentra desfasado y por ende desactualizado con la forma de trabajo que actualmente ejecuta la municipalidad dado que desde finales del 2017 dicho Gobierno Local implementó el Sistema de Compras Públicas (SICOP). Por lo tanto se requiere la actualización de dicho Reglamento de manera que se ajuste al nuevo sistema.
- 2.16. En consecuencia, las debilidades encontradas en el proceso de adquisiciones no permiten determinar el aporte en el desarrollo del cantón al no encontrarse vinculadas a la planificación institucional, sumado a lo anterior, podría ocasionar que se elaboren y ejecuten contrataciones que pueden resultar innecesarias e insuficientes, y que no satisfacen las necesidades reales. Adicionalmente, no permite que se verifique el grado en que se está dando cumplimiento a la programación de largo plazo definida por la institución y si esta continúa estando acorde a las necesidades actuales del cantón o por el contrario requiere ajustes.
- Además, se desaprovechan las condiciones que puedan generar ahorros en la gestión de compras, por adquisición de mayores volúmenes o esquemas de entregas parciales de los materiales requeridos durante el año.
- 2.17. Por otra parte, propician riesgos en cuanto; incumplimiento de requisitos legales o técnicos aplicables y la tramitación de los procedimientos de contratación. También, al no realizar estudios de razonabilidad de precios y una estimación actualizada del costo, la Municipalidad podría encontrarse ante precios excesivos quedando condicionada por el oferente en situaciones que solo cuente con una oferta, y ante la urgencia de suplir la necesidad que origina el procedimiento de contratación; viéndose en la imperiosa necesidad de pagar el precio excesivo al desconocer esta condición, así como el riesgo de no contar con el presupuesto suficiente al momento de concretar la adjudicación del bien o servicio. En adición a los riesgos planteados, cuando no se cuenta con la certificación del contenido presupuestario el panorama es aún más crítico, al no existir un respaldo del contenido económico del procedimiento de contratación, así como el incumplimiento a la normativa.
- 2.18. Sobre la no aplicación de la fórmula para detectar las variaciones en los precios de las contrataciones bajo demanda, podría estar generando pérdidas a la Municipalidad ante los ahorros no realizados al cambiar por adjudicatarios con mejores precios de mercado.
- 2.19. Por último, la variación realizada por la Municipalidad en la unidad de medida de la fórmula del sistema de evaluación de las ofertas, del procedimiento de contratación N.º 2016LN-00001-DPMSR, relacionado con compra de mezcla asfáltica, ocasiono

un resultado erróneo en los puntajes obtenidos del sistema de evaluación y con ello en la adjudicación a la empresa con el mayor costo por tonelada, lo que provocó que a la fecha de este informe, la Municipalidad de San Ramón pagara producto de la adquisición de 3990.35 toneladas de asfalto entre el 2016 y 2017 la suma de ₡14,3 millones por encima del precio si se hubiera adjudicado a la empresa que obtuvo el mayor puntaje utilizando la unidad de medida indicada en el cartel. Lo anterior, se puede visualizar en la siguiente figura.

Imagen N.º 2
Municipalidad de San Ramón
Costo de las toneladas de asfalto adquiridas de acuerdo con los precios ofertados por las empresas concursantes contratación N.º 2016LN-00001-DPMSR
Periodo 2016-2017⁴



Debilidades de control en recepción y custodia de los bienes almacenados en las bodegas municipales

- 2.20. En relación con el control, custodia y almacenamiento, de los bienes por parte de la Municipalidad de San Ramón se determinó que ese Gobierno Local ejecuta dichas labores de acuerdo con la aplicación de prácticas y rutinas administrativas producto de la experiencia del funcionario encargado de las bodegas, sin mediar un procedimiento formal, plantillas, guías, entre otras, aprobados por la administración para la ejecución de las funciones relacionadas.
- 2.21. Además, se logró determinar la existencia de alcantarillas almacenadas desde el año 2016 en la bodega ubicada frente a la Interamericana Norte, en la entrada principal de San Ramón, a pesar de que la administración cuenta con contratos según demanda.
- 2.22. Según los oficios DJ-2969 del 26 de julio 2010 y DCA-1830 del 15 julio del 2011, la modalidad de contratación según demanda consiste en un modelo de compras que

⁴ Procedimientos de contratación 2016DE-000060-DPMSR y 2017DE-000025-DPMSR.

no implica la adquisición de una cantidad fija y determinada de bienes, ya que se pactan precios unitarios y los requerimientos se realizarán según las necesidades de la entidad licitante, así las cosas; se pueden suplir los suministros periódicamente, según las necesidades de consumo puntuales que se vayan dando durante la fase de ejecución.

2.23. Los cuales se pueden visualizar en la siguiente tabla.

Tabla N.º 3
Municipalidad de San Ramón
Compra de Alcantarillas
Periodo 2016 al 2018

Año Procedimiento	Descripcion	Cantidad	Monto
2016	Alcantarilla C14 18"	17	₡ 306 000,00
	Alcantarilla C14 24"	6	₡ 150 000,00
	Alcantarilla C76 24"	196	₡ 8 232 000,00
	Alcantarilla C76 36"	25	₡ 1 875 000,00
	Alcantarilla tipo económica 15"	74	₡ 436 600,00
	Alcantarilla tipo económica 24"	100	₡ 1 100 000,00
	Alcantarilla tipo económica 36"	54	₡ 1 242 000,00
2017	Alcantarilla C76 18"	30	₡ 899 700,00
	Alcantarilla C76 24"	162	₡ 6 804 000,00
	Alcantarilla C76 73.2"	35	₡ 7 525 000,00
	Alcantarilla tipo económica 18"	1	₡ 8 000,00
2018	Alcantarilla C14 18"	20	₡ 360 000,00
	Alcantarilla C14 36"	150	₡ 8 400 000,00
	Alcantarilla tipo económica 18"	100	₡ 800 000,00

Fuente: Generación propia, con los datos aportados por la Municipalidad de San Ramón.

2.24. A su vez, los resultados del inventario actualizado al mes de octubre del año 2018 son los siguientes:

Tabla N.º 4
Municipalidad de San Ramón
Inventario de Alcantarillas a octubre del 2018

Producto	Cantidad en unidades	Monto invertido
Alcantarilla C76 73.2"	26	₡5.590.000,00
Alcantarilla tipo económica 24".	17	₡187.000,00
Alcantarilla tipo económica 36".	76	₡1.748.000,00

Fuente: Generación propia con datos aportados por la Municipalidad de San Ramón.

- 2.25. Por ende, a pesar de contar con procedimientos de contratación según demanda, la administración ha comprado para almacenamiento algunos tipos de alcantarillas, tal como se puede apreciar con las Alcantarillas C76 de 73.2” cuya última adquisición fue en un procedimiento de contratación del 2017 y las Alcantarillas tipo económica de 24” y tipo económica de 36”, ambas adquiridas en procedimientos del año 2016, dichos inventarios representaron en su momento una inversión de 7.525.000 colones. Sumado a lo anterior, la municipalidad no cuenta con control de obsolescencia de los bienes que se encuentran almacenadas en dicha bodega.
- 2.26. Respecto a las debilidades encontradas, la Ley General de Control Interno (LGCI) y las Normas de Control Interno para el Sector Público señalan que las entidades deben disponer de un sistema de control interno, aplicable, completo, razonable, integrado y congruente con sus competencias y atribuciones institucionales que protejan y conserven el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.
- 2.27. Además, en su artículo N.º 15, la LGCI establece que se debe de documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos, la protección y conservación de todos los activos institucionales, el diseño y uso de documentos y registros que coadyuven en la anotación adecuada de las transacciones y los hechos significativos que se realicen en la institución, la conciliación periódica de registros, para verificar su exactitud y determinar y enmendar errores u omisiones que puedan haberse cometido.
- 2.28. Sumado a lo anterior, la norma 4.3.3 de las Normas de Control Interno para el Sector Público, señala que se debe de disponer y vigilar la aplicación de las regulaciones y los dispositivos de seguridad que se estimen pertinentes según la naturaleza de los activos y la relevancia de los riesgos asociados, para garantizar su rendimiento óptimo y su protección contra pérdida, deterioro o uso irregular.
- 2.29. De igual manera, el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa en su artículo N.º 227, hace referencia a las Proveedurías Institucionales como las competentes para conducir los procedimientos de contratación administrativa que interesen a la respectiva institución, así como para realizar los procesos de almacenamiento y distribución o tráfico de bienes y llevar un inventario permanente de todos sus bienes en los casos en que proceda.
- 2.30. Respecto de las debilidades encontradas se identificó que obedecen a la carencia de normativa y procedimientos internos vigentes y específicos para la administración de bodegas, que orienten la ejecución de sus funciones y permitan que las operaciones en esa materia se conduzcan de manera uniforme y efectiva. También se vinculan con la ausencia de seguimientos periódicos que aseguren el control efectivo de los bienes adquiridos que son almacenados y su respectiva seguridad.
- 2.31. Lo señalado en puntos anteriores podría provocar la obsolescencia y deterioro de los materiales y suministros almacenados en los distintos recintos dispuestos por esa municipalidad, también eventuales pérdidas, desperdicios, hurtos, o manejos irregulares de los bienes almacenados, con el consecuente perjuicio económico para la institución.

3. Conclusiones

- 3.1 Acorde con los resultados obtenidos los procedimientos de contratación se realizan sin estar asociados a la planificación institucional lo cual podría devenir en incumplimientos en la gestión integral de la municipalidad.
- 3.2 La falta de requisitos en los procedimientos de contratación; amparados en la normativa debilitan su solidez, al no contener todos los elementos que lo sustentan y consolidan, vulnerando la claridad sobre la selección de un adjudicatario como la mejor opción para la Municipalidad y por ende para la gestión municipal.
- 3.3 La falta de procedimientos y manuales que guíen la labor municipal puede acarrear errores en la selección de las ofertas más convenientes para el devenir municipal, lo cual puede impactar en los recursos de la institución para desarrollar obras y lograr cumplir con sus objetivos.
- 3.4 La ausencia de procedimientos y manuales para los trabajos desarrollados en las bodegas municipales deja a la institución ante un proceder definido por el funcionario encargado de acuerdo con el criterio de este circunscrito a su parecer, lo cual conlleva una serie de riesgos asociados que podrían debilitar la gestión de los inventarios y por ende afectar el desempeño de la municipalidad en general.

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 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 4 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 NIXON GERARDO UREÑA GUILLEN EN SU CALIDAD DE ALCALDE O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4 Elaborar y divulgar, con las unidades administrativas y funcionarios competentes, el procedimiento interno que regule cada fase del proceso de adquisición de bienes y servicios, según lo establecido en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento y demás normativa conexas, a fin de que el proceso en esa Municipalidad considere, al menos:
- a. La vinculación de las compras con la planificación de corto, mediano y largo plazo.
 - b. La descripción de las actividades a realizar en cada una de las fases (planificación, procedimientos de selección del contratista y ejecución contractual).
 - c. La designación oficial del personal participante en cada una de las fases, actividades y tareas.
 - d. Los plazos de cumplimiento y niveles de aprobación requeridos para cada una de las fases.
 - e. La definición de los mecanismos de control que regulen cada actividad de las fases del proceso.
 - f. Las políticas de conformación y documentación de los expedientes de contratación administrativa.
 - g. Los requerimientos que deben contener los procedimientos de contratación según demanda, de manera que se regule la selección del adjudicatario y los requisitos para el requerimiento de los suministros o bienes respectivos.
 - h. La estimación del costo del objeto.

Para dar por acreditado el cumplimiento de esta disposición, esa Alcaldía deberá remitir al Área de Seguimiento de Disposiciones de la Contraloría General de la República, a más tardar el 28 junio de 2019, un oficio haciendo constar que el procedimiento interno fue elaborado y divulgado; y al 30 de setiembre del 2019 un oficio en el cual se haga constar la implementación del documento en mención. (Ver párrafos del 2.1 al 2.19).

- 4.5 Revisar, actualizar, implementar y publicar en la Gaceta según corresponda, el Reglamento de Proveduría Municipal de la Municipalidad de San Ramón, ajustándolo con el proceso de contratación que actualmente realiza la Municipalidad, entre otros aspectos que considere la administración de acuerdo con los resultados de este informe; y someterlo mediante oficio al Concejo Municipal de San Ramón. Posterior a la valoración del Concejo, publicarlo en el diario oficial La Gaceta. Una vez publicado el reglamento deberá implementarlo con las unidades administrativas y funcionarios competentes.

Para dar cumplimiento a esta disposición deberá remitirse al Área de Seguimiento de Disposiciones, a más tardar el 30 de mayo del 2019, el oficio con que se sometió a la valoración del Concejo, 31 de julio el oficio en que conste el número de La Gaceta en la cual se publicó lo pertinente y al 25 de octubre un oficio en que acredite su implementación. (Ver párrafos del 2.1 al 2.19)

- 4.6 Elaborar, divulgar e implementar, el mecanismo de control, para la administración de las bodegas y mantenimiento del inventario que considere al menos: la cantidad y estado de los bienes custodiados en las bodegas, el ingreso y salida de bienes adquiridos, así como la definición de normativa sobre los inventarios de seguridad que logren la inversión mínima requerida sin poner en riesgo la operación normal de las labores de la Municipalidad.

Para dar por acreditado el cumplimiento de esta disposición, esa Alcaldía deberá remitir al Área de Seguimiento de Disposiciones de la Contraloría General de la República, a más tardar el 31 de mayo del 2019, un oficio haciendo constar que el procedimiento interno fue elaborado y divulgado; y al 30 de agosto del 2019 un oficio en el cual se haga constar la implementación del documento en mención. (Ver párrafos del 2.20 al 2.30)

AL CONCEJO MUNICIPAL

- 4.7 Analizar y resolver, en función de las atribuciones establecidas en el Código Municipal, las propuestas que presente el Alcalde en cuanto al Reglamento de Proveduría Municipal de la Municipalidad de San Ramón. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, se debe remitir al Área de Seguimiento de Disposiciones, a más tardar dos meses después de recibido el respectivo Reglamento por parte del Alcalde, copia del acuerdo adoptado respecto a la normativa correspondiente. (Ver párrafos del 2.1 al 2.19)

Licda. Vivian Garbanzo Navarro
Gerente de Área

Máster Yorleny Rojas Ortega
Asistente Técnico

Lic. Gustavo Picado Schmidt
Coordinador

Lic. Greivin Porras Rodríguez
Colaborador