



INFORME N° **DFOE-EC-IF-00025-2018**
21 de diciembre, 2018

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE
LA ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS EN EL INSTITUTO
NACIONAL DE APRENDIZAJE (INA)

2018

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	3
1. INTRODUCCIÓN	5
ORIGEN DE LA AUDITORÍA	5
OBJETIVOS	5
ALCANCE.....	6
CRITERIOS DE AUDITORÍA	6
METODOLOGÍA APLICADA	6
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO	6
SIGLAS	7
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	7
2. RESULTADOS	7
GESTIÓN DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DEL INA	7
CRITERIOS APLICABLES EN LA FASE DE PLANIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL INA.....	8
CRITERIOS APLICABLES EN LA FASE DE PROCESO DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL INA.....	8
CRITERIOS APLICABLES EN LA FASE DE GESTIÓN CONTRACTUAL	9
DEBILIDADES EN LA FASE DE PLANIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL INA.....	10
DEBILIDADES EN LA FASE DE PROCESO DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL INA	12
DEBILIDADES EN LA FASE DE GESTIÓN CONTRACTUAL DEL INA	14
3. CONCLUSIONES	16
4. DISPOSICIONES.....	16
AL MÁSTER ANDRÉS VALENCIANO YAMUNI, EN SU CALIDAD DE PRESIDENTE EJECUTIVO DEL INA, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	16
A LA MÁSTER SOFÍA RAMÍREZ GONZÁLEZ, EN SU CALIDAD DE GERENTE DEL INA, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	17
AL LICENCIADO ALLAN ALTAMIRANO DÍAZ, EN SU CALIDAD DE JEFE DE LA UNIDAD DE COMPRAS INSTITUCIONALES DEL INA, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	17
 CUADROS	
<u>CUADRO N° 1 : PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN DEL INA. AÑOS 2016 Y 2017 EN MILLONES DE COLONES.....</u>	<u>6</u>
<u>CUADRO N° 2: LISTADO DE SIGLAS.....</u>	<u>7</u>
 GRÁFICOS	
<u>GRÁFICO N° 1: DEBILIDADES DETERMINADAS EN LA FASE DE PLANIFICACIÓN CONTRACTUAL DEL INA.....</u>	<u>11</u>
<u>GRÁFICO N° 2: DEBILIDADES DETERMINADAS EN LA FASE DEL PROCESO CONTRACTUAL DEL INA.....</u>	<u>14</u>
<u>GRÁFICO N° 3: DEBILIDADES DETERMINADAS EN LA FASE DE GESTIÓN CONTRACTUAL DEL INA.....</u>	<u>15</u>

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La auditoría de carácter especial tuvo como propósito verificar el cumplimiento de los procedimientos y mecanismos de control establecidos por el Instituto Nacional de Aprendizaje en los procesos de adquisición de bienes, servicios y proyectos efectuados durante los años 2016 y 2017, con el fin de identificar oportunidades de mejora que permitan el fortalecimiento del Sistema de Control Interno en procura de prevenir la materialización de eventuales riesgos de corrupción.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

El uso eficiente de los recursos públicos, así como la calidad del servicio que se ofrece a los ciudadanos depende en gran medida de una efectiva gestión del proceso de contratación administrativa, que contribuya al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos trazados por la administración. En este sentido, es fundamental que la entidad desarrolle su capacidad de gestión de los procesos relacionados, cumpliendo con el marco regulatorio existente y haciendo uso de las mejores prácticas en la materia.

El examen de los sistemas de gestión y de control de los procesos de contratación administrativa en las entidades públicas fortalece dicha actividad, lo cual repercute en la obtención de menores costos y mayor calidad de los bienes y servicios requeridos para el cumplimiento de los objetivos de la entidad. De manera tal que, se logre proveer a los ciudadanos de servicios públicos de calidad, gestionados eficiente y oportunamente. El monto de las contrataciones en el Instituto Nacional de Aprendizaje pasó de ¢15.080,8 millones en el 2016 a ¢25.240,8 millones en el 2017. Un 56% de este monto se concentra en contrataciones directas.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

En el estudio realizado se analizaron 35 expedientes de procesos de contratación del INA, que corresponden a un 15,13% del monto total de compras correspondientes a los años 2016 y 2017 (¢6.100,7 millones de un total de ¢40.321,6 millones), determinándose en todos ellos al menos una inconformidad. Al respecto, las principales oportunidades de mejora identificadas en la fase de planificación son, entre otras: 17 expedientes con debilidades relacionadas con el respaldo de la definición de los márgenes de aceptación de precio ruinoso y excesivo, así como en el establecimiento del cronograma del proceso; 5 casos en que no se encontró evidencia de que se efectuara una estimación actualizada del costo del objeto contractual que permita concluir que la misma está basada en datos de precios reales del mercado; y 4 casos en que el procedimiento de contratación elegido no está debidamente justificado de acuerdo con los límites de los procedimientos de contratación administrativa.

En la fase del proceso contractual se identificaron incumplimientos a los principios de eficiencia, eficacia y libre competencia que rigen la actividad contractual del INA. Al respecto, en 3 expedientes de 35 revisados, se identificó un requisito de admisibilidad que pudo convertirse en una barrera de entrada para potenciales oferentes, ya que de 10 empresas que participaron en el concurso, sólo una logró cumplir el criterio de admisibilidad fijado. En otras contrataciones analizadas se determinó el incumplimiento de los principios de eficiencia y eficacia. Sobre el particular, una contratación relacionada con la construcción, mantenimiento y remodelación de infraestructura del Instituto, planteada como relevante para el quehacer institucional en el año 2010, a la fecha de este estudio

no había logrado concretarse, luego de varios procedimientos fallidos. En tres contrataciones relacionadas con el suministro de servicios de capacitación y formación en idiomas se evidenciaron debilidades importantes en los procedimientos concursales, tal es el caso de una cuya necesidad se determinó en el año 2011, pero que debido a que el trámite sufrió diversas omisiones y atrasos, el inicio del contrato se postergó hasta enero del año 2018. Los otros dos procedimientos también evidenciaron ineficiencias relacionadas con los informes técnicos presentados y valorados en los concursos, que originaron recursos de apelación ante el Órgano Contralor, que fueron declarados con lugar respecto a algunas líneas o parcialmente con lugar en otras. Otras debilidades identificadas en esta fase se relacionan con imprecisiones de los requerimientos técnicos del objeto contractual (dos casos), expedientes que presentan debilidades en su conformación (once casos) y falta de rigurosidad en los estudios de carácter técnico sobre razonabilidad de precios (seis casos).

Finalmente, en la fase de control se determinó que en 14 expedientes no consta la aplicación de los procedimientos de control de calidad planteados en la decisión inicial. Adicionalmente, se observó que en siete casos la documentación de respaldo de los pagos efectuados no estaba completa.

¿QUÉ SIGUE?

Se dispone al Presidente Ejecutivo del Instituto Nacional de Aprendizaje ajustar y someter a la aprobación de la Junta Directiva del INA el Reglamento de Adquisiciones de la Institución, con el fin de que se regulen las compras con criterios sustentables, de manera que la inclusión de criterios de sostenibilidad se fundamente en un análisis previo para determinar si el aspecto requerido es imprescindible, así como en los demás criterios establecidos en la “Normativa técnica para la aplicación de criterios sustentables en las compras públicas y guía para la implementación”.

Adicionalmente, se dispone a la Gerencia del Instituto Nacional de Aprendizaje establecer las medidas de control necesarias para que los estudios de carácter técnico, sobre razonabilidad de los precios ofertados, sean debidamente sustentados por los funcionarios responsables de su elaboración y cuenten con la aprobación de las jefaturas de las unidades técnicas correspondientes. Asimismo, establecer mecanismos de supervisión en el proceso de la gestión de la actividad contractual, orientados al fortalecimiento del control de los aspectos relacionados con las debilidades identificadas en las fases de planificación, proceso y control contractual, con el fin de fortalecer y complementar los procedimientos vigentes a la fecha; así como definir las necesidades de capacitación en materia de contratación administrativa, del personal que participa del proceso, con el fin de desarrollar un plan de formación que contribuya a su fortalecimiento.

Además, se dispone al Jefe de la Unidad de Compras Institucionales del INA, ajustar el procedimiento denominado “Determinación de la estimación presupuestaria y razonabilidad de precios para la adjudicación” (Código I GNSA 03), con el fin de que la estimación de los precios del objeto contractual y de los márgenes de aceptación correspondientes, que se incluya en la decisión inicial, se encuentre debidamente sustentada y se disponga de los parámetros necesarios para el análisis de las ofertas; así como adecuar el contenido del Programa de Adquisiciones del Instituto a los requerimientos mínimos establecidos en el artículo 7 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS ECONÓMICOS**

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA
ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS EN EL INSTITUTO
NACIONAL DE APRENDIZAJE (INA)**

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. El uso eficiente de los recursos públicos, así como la calidad del servicio que se ofrece a los ciudadanos depende en gran medida de una efectiva gestión del proceso de contratación administrativa, que contribuya al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos trazados por la administración. En este sentido, es fundamental que la entidad desarrolle su capacidad de gestión de los procesos relacionados, cumpliendo con el marco regulatorio existente y haciendo uso de las mejores prácticas en la materia.
- 1.2. En línea con lo anterior, la Contraloría General de la República como parte de su estrategia institucional, ejecuta acciones de fiscalización sobre los procesos de contratación administrativa, con el fin de contribuir a su fortalecimiento y proveer a los ciudadanos de servicios públicos de calidad, gestionados eficiente y oportunamente.
- 1.3. La valoración de la gestión que ejecutan las administraciones sobre los procesos de contratación y sus mecanismos de control, permite identificar oportunidades de mejora para el fortalecimiento de dicha actividad, propiciando una mejora en la eficiencia y la calidad de los bienes y servicios requeridos para el cumplimiento de los objetivos institucionales. En ese sentido, la auditoría sobre la contratación de bienes, servicios y proyectos del Instituto Nacional de Aprendizaje se considera relevante, tomando en cuenta que durante el periodo 2016-2017 se destinaron ₡40.321,6 millones a ese rubro, de los cuales un 56% fue ejecutado mediante contrataciones directas.
- 1.4. Así las cosas, el estudio se realizó en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la DFOE, con fundamento en las competencias que le confieren a la Contraloría General de la República los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica, N° 7428.

OBJETIVOS

- 1.5. El propósito de la auditoría fue verificar el cumplimiento de los procedimientos y mecanismos de control establecidos por el Instituto Nacional de Aprendizaje en los procesos de adquisición de bienes, servicios y proyectos; con el fin de identificar oportunidades de mejora que permitan el fortalecimiento del Sistema de Control Interno en procura de prevenir la materialización de eventuales riesgos de corrupción.

ALCANCE

- 1.6. La auditoría comprendió el análisis de los procesos de adquisiciones de bienes, servicios y proyectos gestionados tanto por la Unidad de Compras Institucionales, como por cada una de las unidades regionales del INA, durante los períodos 2016 y 2017; periodo que se amplió en aquellos cuando se consideró necesario.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.7. Los criterios de auditoría utilizados en el estudio fueron comunicados formalmente a la Administración del INA, mediante el oficio N° 12758 del 6 de septiembre de 2018.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.8. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría vigente establecido por la DFOE.
- 1.9. La auditoría parte del análisis e integración de bases de datos del SIAC, el SIPP y otras con información pública, utilizadas en el contexto de la actividad contractual. Para dicho análisis se utilizó el Software de integración y análisis de datos denominado "Qlikview", así como métodos de análisis estadístico que permiten detectar comportamientos atípicos en los datos de las contrataciones objeto de estudio, y fundamentan la selección de procedimientos específicos para analizar el expediente de la contratación.
- 1.10. Adicionalmente, para el desarrollo de la auditoría se solicitó información complementaria a la Administración, relacionada con procedimientos de contratación específicos.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.11. La actividad contractual del INA se rige por la Ley de Contratación Administrativa, N° 7494 y su respectivo Reglamento, así como por el reglamento interno denominado *Reglamento de Adquisición del Instituto Nacional de Aprendizaje*¹. Adicionalmente, el marco regulatorio para la adquisición de bienes, servicios y obras se complementa con la Constitución Política, la Ley General de la Administración Pública, N° 6227, la Ley General de Control Interno, N° 8292, y otra normativa conexas.
- 1.12. La actividad contractual del INA en los años 2016 y 2017 se detalla en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 1: Procedimientos de contratación del INA. Años 2016 y 2017 en millones de colones

Procedimiento	2016			2017		
	Saldo	Estructura	Cantidad	Saldo	Estructura	Cantidad
Contratación Directa	7.736,4	51,3%	1.602	14.838,9	58,8%	1.365
Licitación Abreviada	3.458,1	22,9%	94	5.565,1	22,0%	97
Licitación Pública	3.886,3	25,8%	25	4.836,8	19,2%	16
Total	15.080,8	100,0%	1.721	25.240,8	100,0%	1.478

Fuente: CGR con base en información del SIAC, para los períodos 2016 y 2017.

¹ Aprobado por la Junta Directiva el 9 de agosto de 2010.

SIGLAS

- 1.13. A continuación se indica el detalle de las siglas utilizadas en este informe:

CUADRO N° 2 LISTADO DE SIGLAS

SIGLA	SIGNIFICADO
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje.
RLCA	Reglamento a la Ley Contratación Administrativa N° 7494
SIAC	Sistema de la Actividad Contractual
SIPP	Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos
SIREMA	Sistema de Recursos Materiales

Fuente: CGR.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.14. El borrador del informe con los resultados, conclusiones y disposiciones, producto de la auditoría, se remitió a la Administración mediante el oficio N° 18073 (DFOE-EC-0910) del 13 de diciembre de 2018, dirigido al Lic. Andrés Valenciano Yamuni, Presidente Ejecutivo del INA. El día 20 de diciembre de 2018 se efectuó una reunión con la Administración, en la que se efectuaron algunas observaciones al borrador del informe, las cuales fueron valoradas por la Contraloría e incorporadas al informe final en lo procedente.

2. Resultados

GESTIÓN DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DEL INA

- 2.1. El proceso de contratación administrativa en el INA se ejecuta de acuerdo con las fases del ciclo de vida; a saber: planificación, proceso y gestión de la actividad contractual; por medio del denominado "Proceso de Adquisiciones"², en el cual se tramitan las solicitudes para la adquisición de bienes y servicios de acuerdo con los requerimientos de las unidades solicitantes. Dicho proceso forma parte tanto de la Unidad de Compras Institucionales, como de cada una de las Unidades Regionales³ de la institución. La Unidad de Compras Institucionales es la encargada de normalizar, asesorar y supervisar los procesos de adquisición de bienes y servicios.

Gestión del proceso de contratación administrativa del INA

La gestión de la actividad contractual del INA presenta oportunidades de mejora en las fases de planificación, proceso y control, las cuales ser atendidas en procura de contribuir de manera efectiva al cumplimiento de los objetivos y metas de la entidad.

² La implementación del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) inició en el mes de septiembre de 2018, y la Administración espera su finalización en el mes de enero de 2019.

³ Unidades Regionales: Central Oriental, Central Occidental, Brunca, Chorotega, Pacífico Central, Huetar Norte, Huetar Atlántica, Cartago y Heredia.

CRITERIOS APLICABLES EN LA FASE DE PLANIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL INA

- 2.2. La actividad contractual se rige por principios generales establecidos en el artículo 4 de la Ley N° 7494 y desarrollados en artículo 2 de su Reglamento; entre otros, el principio de eficiencia y eficacia. En apego a esos principios, la fase planificación del proceso de contratación administrativa debe estar sujeta a la planificación institucional, por lo que requiere de los insumos de dicho proceso y de la aplicación de sanas prácticas de gestión. En ese sentido, la decisión inicial que fundamenta cada proceso de compra es primordial para el cumplimiento de los fines, metas y objetivos de la institución.
- 2.3. Al respecto, el artículo 7 de la Ley N° 7494 establece que el procedimiento de contratación se inicia con la decisión administrativa de promover el concurso, acto que debe contener, entre otros, una justificación de su procedencia. Por su parte, el artículo 8 del RLCA señala los aspectos que como mínimo deben quedar acreditados en dicha decisión inicial, entre otros:
- La descripción del objeto.
 - Las especificaciones técnicas y características de los bienes o servicios que se requieran.
 - Los procedimientos de control de calidad que se aplicarán durante la ejecución del contrato y para la recepción del bien o servicio.
 - La estimación del costo del objeto.
 - Indicación expresa de los recursos humanos y materiales de que dispone o llegará a disponer para verificar la correcta ejecución del objeto del contrato.
 - La designación de un encargado general del contrato, ya sea por la magnitud del negocio o cuando así sea conveniente al interés público o institucional.
 - La confección de un cronograma con tareas y responsables de su ejecución
- 2.4. Adicionalmente, el artículo 6 de la Ley N° 7494 y el artículo 7 del RLCA, disponen que el Programa de Adquisiciones de cada entidad debe contener como mínimo, los diferentes tipos de bienes, servicios u obras a contratar, el proyecto o programa dentro del cual se realizará la contratación, su monto, el periodo estimado de inicio, la fuente de financiamiento y cualquier otra información pertinente. Por otra parte, el artículo 30 del RLCA establece cuando un precio se considerará inaceptable y en consecuencia será motivo de exclusión de la oferta que los contenga. En ese sentido, el artículo refiere a los precios ruinosos; excesivos; que exceden la disponibilidad presupuestaria o producto de una práctica colusoria o de comercio desleal.

CRITERIOS APLICABLES EN LA FASE DE PROCESO DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL INA

- 2.5. La fase del proceso contractual, comprende la definición del cartel del concurso, su publicación, la recepción y análisis de ofertas y adjudicación de la compra. En esta fase, tiene particular importancia el principio de libre competencia, establecido en la LCA y en su reglamento, mediante el cual se debe garantizar la posibilidad de competir entre los oferentes, sin introducir en el cartel restricciones técnicas, legales o económicas que injustificadamente limiten la participación de potenciales oferentes. Al respecto, en materia de criterios de sustentabilidad la *“Normativa técnica para la aplicación de criterios sustentables en las compras públicas y guía para la implementación”*⁴, señala que dichos criterios pueden ser incluidos en los carteles de las compras públicas como criterios de admisibilidad ó de evaluación; dependiendo de si el criterio de sustentabilidad es indispensable para la prestación del servicio o no lo es, dado que si es

⁴ Emitida por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, del Ministerio de Hacienda.

indispensable se convierte en criterio de admisibilidad. En caso contrario, si el criterio agrega valor al servicio y si se relaciona con el objeto contractual, es un criterio de evaluación.

- 2.6. Por su parte, respecto a los principios de eficiencia y eficacia se establece que todo procedimiento debe tender a la selección de la oferta más conveniente para el interés público e institucional, a partir de un correcto uso de los recursos disponibles. Particularmente, el principio de eficacia señala que la contratación administrativa estará orientada al cumplimiento de los fines, metas y objetivos de la entidad, en procura de una sana administración.
- 2.7. Adicionalmente, el RLCA contiene regulaciones específicas relacionadas con los diversos aspectos del procedimiento de contratación. El artículo 11 establece que en caso de que la entidad utilice un expediente físico, tal como en el INA, el expediente deberá estar debidamente foliado y contener los documentos en el mismo orden en que se presentan por los oferentes o interesados, o según se produzcan por las unidades administrativas internas. Además, los borradores no podrán formar parte de dicho expediente.
- 2.8. Cabe mencionar que, en materia de contratación administrativa las cláusulas de admisibilidad o invariables que se incluyen en el cartel o pliego de condiciones, son aquellas que contienen aspectos esenciales que se exigen a los oferentes para considerarlos elegibles; es decir, sin dichos aspectos la administración contratante puede poner en riesgo la adecuada ejecución contractual, por lo que deben ser cumplidos a cabalidad, de lo contrario el oferente puede ser excluido del concurso. Para determinar si una cláusula es o no de admisibilidad, es necesario analizar si el aspecto requerido es imprescindible para la satisfacción de la necesidad en concurso. Es así como en el caso de los criterios sustentables, la decisión de incluirlos ya sea como criterio de admisibilidad o como criterio de evaluación dentro del cartel, depende de si es un elemento esencial para el bien o servicio a contratar, según lo ha indicado la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda.
- 2.9. En concordancia con lo anterior, se señala en el Manual de Compras Verdes⁵ que “...*Es posible incluir la variable ambiental en las compras siempre y cuando se cumplan estos principios en las contrataciones*”. Refiere dicho comentario a los principios establecidos en la Ley N° 7494 y su Reglamento.

CRITERIOS APLICABLES EN LA FASE DE GESTIÓN CONTRACTUAL

- 2.10. La última fase de la actividad contractual, denominada fase de gestión contractual, es fundamental para garantizar que los bienes y/o servicios recibidos del adjudicatario cumplan con las especificaciones técnicas y condiciones establecidas en el cartel del procedimiento y en el contrato pactado, para los casos en que se requiere de ese documento. Para este fin, el RLCA establece, en el inciso c) del artículo 8, que en la decisión inicial se debe acreditar, cuando corresponda por la naturaleza del objeto contractual, los procedimientos de control de calidad que se aplicarán durante la ejecución del contrato y para la recepción de la obra, suministro o servicio.
- 2.11. Complementariamente, el Manual de Nomas de Control Interno para el Sector Público establece en su norma 4.5 Garantía de eficiencia y eficacia de las operaciones, lo siguiente: “*El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos*”.

⁵ Manual para la implementación de compras verdes en el sector público de Costa Rica. Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial (CEGESTI).

relevantes a los cuales puedan verse expuestas, así como los requisitos indicados en la norma 4.2⁶.

- 2.12. Cabe mencionar que el INA dispone de un reglamento interno de contratación, denominado “Reglamento de Adquisiciones del INA” en el cual se establecen, entre otros, las funciones de los órganos involucrados en el procedimiento de contratación. Al respecto, dicho Reglamento, establece que la Unidad de Compras Institucionales es la dependencia encargada de normalizar, asesorar y supervisar los procesos de adquisición de obras, bienes y servicios a nivel institucional.
- 2.13. De acuerdo con los criterios expuestos, se detalla a continuación los hallazgos determinados en el proceso de contratación administrativa del INA, producto de la revisión de una muestra de 35 procedimientos de contratación.

A. DEBILIDADES EN LA FASE DE PLANIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL INA

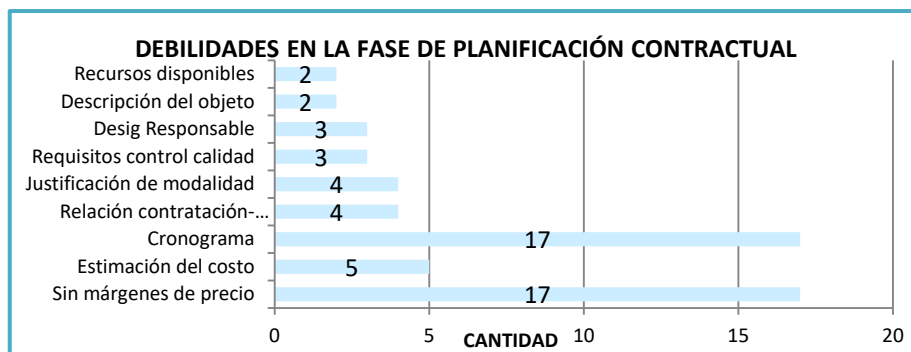
- 2.14. En el estudio realizado se analizaron 35 expedientes de procesos de contratación del INA, que corresponden a un 15,13% del monto total de compras correspondientes a los años 2016 y 2017 (¢6.100,7 millones de un total de ¢40.321,6 millones), determinándose en todos ellos al menos una inconformidad.
- 2.15. En lo que respecta a la fase de planificación de la actividad contractual del INA, una de las debilidades de mayor incidencia se relaciona con la definición de los márgenes de aceptación de precios, ya que en 17 expedientes de contratación, de los 35 revisados, no se encontró evidencia de que se establecieran esos parámetros, los cuales son necesarios para determinar si las ofertas presentan precios ruinosos, excesivos, que exceden la disponibilidad presupuestaria o que son producto de una práctica colusoria o de comercio desleal, en cuyo caso la oferta debe excluirse del procedimiento. Adicionalmente, en 5 de los expedientes no se encontró evidencia de que se efectuara una estimación actualizada del costo del objeto contractual (presupuesto base), que permita concluir que dicha estimación está basada en los precios reales del mercado.
- 2.16. Al respecto, la Administración cuenta con el procedimiento denominado “Determinación de la estimación presupuestaria y razonabilidad de precios para la adjudicación” (Código I GNSA 03), sin embargo, en este no se define la forma en que debe sustentarse la estimación de los precios del objeto contractual y los márgenes de aceptación correspondientes, en la decisión inicial.
- 2.17. No obstante, debe mencionarse que en el INA usualmente, se utiliza de referencia la información contenida en el SIREMA, la cual se sustenta en los precios de la última compra realizada, para preparar los estimados de costo. Al respecto, es importante que esa referencia se complemente con otras fuentes de información tales como cotizaciones o estudios de mercado, para descartar que los precios ahí contenidos no se encuentren desactualizados.
- 2.18. Otra debilidad se relaciona con la ausencia del cronograma que debe incluirse en la decisión inicial del procedimiento. En 17 de los expedientes analizados se observó la inclusión de una “hoja de ruta crítica” al final de éste como sustituto del cronograma en cuestión, como un control de algunas actividades del proceso. No obstante, dicho documento no forma parte de la decisión inicial como corresponde y en varios casos, no se incluyen las actividades relacionadas con la recepción de los bienes y finiquito del procedimiento, la interdependencia entre actividades, ni el

⁶ Las actividades de control deben reunir los siguientes requisitos: Integración a la gestión, responder a riesgos, contribuir al logro de los objetivos con un costo razonable, ser viables, estar documentados y ser debidamente divulgados. Norma 4.2 de las Normas de Control Interno para el Sector Público. Publicado en La Gaceta N° 26 del 6 de febrero de 2009.

nombre del funcionario responsable de cada actividad, ya que en algunos casos se hace referencia únicamente al puesto del funcionario.

- 2.19. Adicionalmente, con una menor frecuencia, se observaron otras debilidades en la fase de planificación, según el siguiente detalle:
- a. En 4 expedientes no hay evidencia que relacione la contratación con el programa de adquisiciones.
 - b. En 4 expedientes el procedimiento de contratación elegido no está debidamente justificado de acuerdo con los límites de los procedimientos de contratación administrativa. Por ejemplo: en un caso se tramitó un procedimiento como una contratación directa, aunque el monto superaba con creces el límite para esa modalidad; siendo que, esa compra se originó en un concurso previo de licitación con precalificación, de conformidad con lo establecido en el artículo 105 del RLCA, aspecto que no está acreditado en el expediente de la compra en comentario.
 - c. En 3 expedientes no se acreditó los requisitos de control de calidad a aplicar en la ejecución contractual, necesarios para la recepción satisfactoria de las obras, bienes o servicios.
 - d. En 3 expedientes se presentaron debilidades en cuanto a la designación del responsable del contrato, ya que no se definen sus roles y responsabilidades.
 - e. En 2 expedientes no se acreditó con detalle la descripción del objeto, las especificaciones técnicas y las características de las obras, bienes o servicios requeridos.
 - f. En 2 expedientes no se definieron los recursos humanos y materiales de que se dispone o se dispondrá para la ejecución contractual.
- 2.20. Además, se observó que el programa de adquisiciones del INA, publicado en La Gaceta, para los periodos 2016 y 2017, denominado “Plan de Aprovisionamiento Institucional” no cumple con el detalle de la información requerida en el artículo 7 - Publicidad del Programa de Adquisiciones del RLCA. Al respecto, el documento contiene información a nivel de las sub-partidas presupuestarias relacionadas con adquisición de bienes y servicios, con datos monetarios globales; pero omite información más detallada sobre el tipo de bien, servicio u obra por contratar, el proyecto o programa dentro del cual se realizará la contratación, el monto estimado de la compra, el período estimado del inicio de los procedimientos de contratación y la fuente de financiamiento.
- 2.21. Un detalle de las debilidades comentadas se muestran en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 1: Debilidades identificadas en la fase de planificación contractual del INA



Fuente: CGR, con base en el análisis de una muestra de 35 expedientes de contratación.

B. DEBILIDADES EN LA FASE DE PROCESO DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL INA

- 2.22. En la fase de proceso de la actividad contractual del INA se determinó que, de la muestra de 35 expedientes revisados, en 3 de ellos se presentaron debilidades relacionadas con el principio de libre competencia. En esos casos un requisito de admisibilidad relacionado con un criterio sustentable o cláusulas ambientales establecido en el cartel, pudo convertirse en una barrera de entrada para potenciales oferentes, ya que de 10 empresas que participaron en el concurso, sólo una logró cumplir el criterio de admisibilidad fijado.
- 2.23. La Administración fundamentó la inclusión de esa cláusula de tipo ambiental, como invariable, amparándose en el Artículo 54 del RLCA, así como en la Política Ambiental de Calidad del INA; la certificación de la Norma ISO 14001 obtenida por el Instituto; a un acuerdo de la Junta Directiva sobre el particular y al marco legal en materia ambiental.
- 2.24. No obstante, es importante destacar que ni en el citado artículo 54 del RLCA, ni en ninguna otra norma se indica que una cláusula de esa naturaleza deba ser invariable. Así las cosas, la incorporación de cláusulas que implican el establecimiento de un criterio sustentable como invariable o como criterio de evaluación en el concurso, dependen de si el aspecto es esencial para el objeto contractual y de si le agrega valor a éste. Sin embargo, en ninguno de los 3 casos en comentario se evidenció un análisis en ese sentido, que constituyera el fundamento para que el cumplimiento del criterio sustentable corresponda a un requisito de admisibilidad al concurso.
- 2.25. Sobre el particular, no debe perderse de vista que la normativa ambiental, no se contrapone a la normativa que regula la contratación administrativa, sino que son complementarias. Es así como, los requerimientos ambientales en el caso objeto de comentario, proporcionan un elemento diferenciador a evaluar en el concurso y no un elemento de exclusión para posibles oferentes.
- 2.26. Adicionalmente, en seis expedientes de la muestra se determinaron las siguientes debilidades relacionadas con los principios de eficiencia y eficacia:
- a) En un expediente correspondiente a un procedimiento de contratación iniciado en el año 2015, relacionado con la construcción, mantenimiento y remodelación de infraestructura del INA, y cuyo origen corresponde a una necesidad determinada como relevante para el quehacer institucional en el 2010, se evidenciaron las siguientes debilidades:
 - El acto de adjudicación del procedimiento fue apelado ante la CGR, la cual en el año 2016 declaró con lugar el recurso, en razón de que la empresa adjudicada no presentó el personal requerido por el cartel. No obstante lo anterior, la Administración decidió subsanar la oferta y re-adjudicarla a la misma empresa, solicitándole la garantía de cumplimiento⁷ para la elaboración del contrato, el que fue remitido a la CGR para su refrendo, sin embargo, éste fue denegado, por estimar impropio subsanar ofertas no elegibles⁸.

⁷ Si bien, en diciembre del 2017 la Administración ordenó la devolución de la garantía de cumplimiento a la empresa adjudicada; a la fecha de cierre de este estudio no consta en el expediente el acto final del concurso.

⁸ La CGR en oficio N° DCA-2123 (10828) del 19 de septiembre de 2017, indicó que se encuentra inhibida: *“...de otorgar el refrendo solicitado, por estarse en presencia de un contrato suscrito con una empresa que desde una etapa anterior del proceso, había sido determinada como inelegible por este Despacho, conforme las reglas definidas para esa contratación”*.

- Cabe señalar, que en el año 2014 se había promovido una contratación para solventar la misma necesidad, por un monto de ₡1.700 millones. Ese procedimiento fue declarado infructuoso por la Junta Directa, por la existencia de errores en el proceso. Asimismo, a la fecha de éste estudio, se encuentra en trámite un nuevo procedimiento de contratación que pretende solventar la necesidad en cuestión.
- b) En tres expedientes, relacionados con el suministro de servicios de capacitación y formación en idiomas, se evidenciaron debilidades importantes en los procedimientos concursales, a saber:
 - En uno de esos expedientes, se evidenció que en el año 2011 el INA estableció con base en estudios técnicos la necesidad de brindar una oferta educativa en las áreas de inglés e informática. Sin embargo, el trámite del procedimiento de contratación sufrió atrasos que llevaron a la Administración a emitir una declaratoria de infructuosidad producto de omisiones y errores técnicos en el cartel o bien porque se agregaban nuevos elementos por parte del oferente. Tal situación, provocó una brecha de siete años entre la fecha de identificación de la necesidad y el inicio del contrato (enero de 2018).
 - En los otros 2 expedientes, los cuales corresponden a la prestación de servicios de capacitación por un tercero, también se evidenciaron debilidades relacionadas con los informes técnicos elaborados por el personal del INA y que sirvieron de base para los concursos. Tal situación, originó recursos de apelación ante la CGR, que fueron declarados con lugar respecto a algunas líneas o parcialmente con lugar en otras.
- c) En los dos expedientes restantes, se evidenció la existencia de imprecisiones en los requerimientos técnicos del objeto contractual, lo cual limitó el éxito del concurso, a saber:
 - En una licitación abreviada para la contratación del servicio de abastecimiento por demanda de fotocopiado y empastes de una Unidad Regional del INA, se determinó que existe incongruencia entre las especificaciones técnicas publicadas en el cartel y las registradas en el SIREMA. Tal situación, provocó que se presentara un recurso de revocatoria contra el acto de adjudicación; y con base en el criterio de la Asesoría Legal del INA se procedió a la anulación del dictamen técnico y del acto de adjudicación y se declaró desierta la contratación, a saber:

... esta situación derivada del error de la Administración al suministrar como se ha indicado una versión distinta a la correspondiente de los requerimientos técnicos sobre los cuales estaba basado este proceso de contratación, deviene en improcedente lo hasta aquí actuado por cuanto impacta directamente el resultado del concurso afectándose claramente los intereses institucionales frente a la posibilidad de recibir un objeto distinto al necesitado y con características distintas a las requeridas por la Administración para la satisfacción de sus necesidades. / Consecuentemente al darse este yerro al momento de rendir el informe técnico, se tiene que la motivación del acto administrativo, es evidentemente nulo....

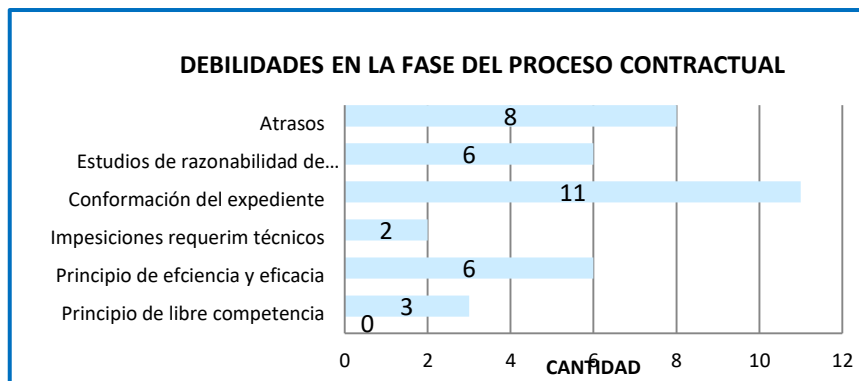
- 2.27. Adicionalmente, a lo ya comentado, otras debilidades detectadas en la fase de proceso contractual son:
- a. En 11 expedientes se presentan debilidades en su conformación, tales como documentos sin foliar; folios repetidos, documentación incompleta; faltas al orden cronológico; así como, discos compactos con información del cartel y de las ofertas recibidas, que se archivan en

un sobre sin foliar y sin un detalle del contenido de esos dispositivos. Cabe mencionar que se identificó un caso en cuyo expediente no consta el cartel.

- b. En 6 expedientes se evidenció falta de rigurosidad en los estudios de carácter técnico sobre razonabilidad de precios, que permitan determinar si el precio ofertado es ruinoso o excesivo, o bien, se encuentra dentro de los márgenes establecidos. Al respecto, en algunos casos se evidenció que los precios de referencia utilizados presentan diferencias significativas respecto a los precios de las ofertas. Incluso consta en uno de los expedientes la indicación expresa de que debe valorarse ajustar los precios de referencia.
- c. En 8 expedientes se observó que las diligencias realizadas por parte de la Administración en algunos casos no fue oportuna, por lo que se dieron atrasos en la adjudicación, en la formalización del contrato ó en la satisfacción de la necesidad.

2.28. Un detalle de las debilidades comentadas se muestran en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 2: Debilidades identificadas en la fase del proceso contractual del INA



Fuente: CGR con base en el análisis de una muestra de 35 expedientes de contratación.

C. DEBILIDADES EN LA FASE DE GESTIÓN CONTRACTUAL DEL INA

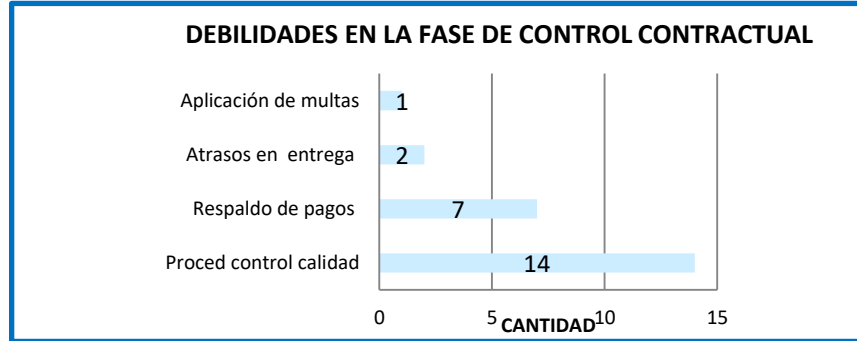
2.29. En la fase de gestión contractual del procedimiento de contratación del INA, de la muestra de 35 expedientes revisados, se determinaron las siguientes debilidades en:

- a) En 14 expedientes, no se verificó que el objeto que se recibe es acorde con el requerimiento planteado en la decisión inicial para satisfacer la necesidad justificada por la Administración, a saber:
 - En contrataciones de servicios de limpieza no existe en el expediente información sobre la valoración del servicio, de conformidad con los resultados del control de calidad y los términos establecidos.
 - En algunos expedientes la denominada “ficha de inspección técnica” no está debidamente firmada. Tampoco se evidencia la participación en el proceso de recepción, de los funcionarios técnicos requeridos en la decisión inicial.
- b) Adicionalmente, se observó que en 7 expedientes, la documentación de respaldo de los pagos efectuados no estaba completa, ya sea por ausencia de la orden de compra, la orden de pago o las facturas.
- c) En 2 expedientes se evidenciaron atrasos en la entrega de los bienes o servicios contratados.

- d) En un expediente no se evidencia en el expediente la aplicación de una sanción del 1% por atraso de 3 días en la entrega de unos equipos.

2.30. Un detalle de las debilidades comentadas se muestran en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 3: Debilidades identificadas en la fase de gestión contractual del INA



Fuente: CGR con base en el análisis de una muestra de 35 expedientes de contratación.

2.31. Las debilidades identificadas a lo largo del procedimiento de contratación administrativa del INA se originan en varias causas, a saber:

- Débil supervisión del procedimiento de contratación administrativa del Instituto; por parte de la Unidad de Compras Institucionales, ya que, la actividad contractual se encuentra descentralizada en las unidades regionales de la Institución y en su sede central, bajo el denominado “Proceso de adquisiciones” presente en cada regional.
- Debilidades técnicas en los funcionarios que participan del proceso de contratación administrativa del INA, en lo atinente al marco normativo que regula dicha actividad, en aspectos tales como la elaboración de carteles; establecimiento de cláusulas invariables o de admisibilidad, manejo de herramientas para estimación de precios y márgenes de aceptación; subsanación de ofertas y fases recursivas del proceso.

2.32. Los hallazgos evidenciados en las tres fases del proceso de contratación del INA, menoscaban la eficiencia operativa de la institución, ya que la Administración se obliga a efectuar reprocesos, con la consecuente pérdida de tiempo y recursos de la entidad e impacto negativo en los servicios que el INA debe suministrar, afectando la dinámica de sus operaciones, tal es el caso de los procedimientos relacionados con infraestructura, servicios de fotocopiado y formación en idiomas.

2.33. Por otra parte, la definición inadecuada de las cláusulas de admisibilidad se constituyen en barreras de entrada a potenciales oferentes, consecuentemente, no se garantiza que la satisfacción de la necesidad sea la más conveniente a los intereses de la institución. Igualmente, la falta de rigurosidad den los análisis de precios tiene un riesgo implícito de que la oferta adjudicada no sea la que más convenga a los interés de la Administración.

2.34. Todo lo anterior repercute en forma negativa en la satisfacción de las necesidades, de acuerdo con los requerimientos institucionales, en forma oportuna y haciendo un uso adecuado de los recursos, lo cual impacta las metas, fines y objetivos de la entidad.

3. Conclusiones

- 3.1. En la evaluación realizada a la gestión de la actividad contractual del INA, se determinaron oportunidades de mejora que deben ser atendidas con el propósito de contribuir de manera efectiva al cumplimiento de los objetivos de la entidad. Además, siendo que el esquema organizativo utilizado por el Instituto para llevar a cabo los diferentes procedimientos de contratación, opera de manera descentralizada, con la participación de las Unidades Regionales y la Sede Central, es necesario que se ejerza por parte de esta última una supervisión más rigurosa de la gestión de los procesos, con el fin de asegurar en forma razonable el cumplimiento de la normativa que lo rige.

4. Disposiciones

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, N° 8292, 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° R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta N° 242 del 14 de diciembre de 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016.
- 4.3. El 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 MÁSTER ANDRÉS VALENCIANO YAMUNI, EN SU CALIDAD DE PRESIDENTE EJECUTIVO DEL INA, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Ajustar y someter a la aprobación de la Junta Directiva del INA el Reglamento de Adquisiciones de la Institución, con el fin de que se regulen las compras con criterios sustentables, de manera que la inclusión de criterios de sostenibilidad se fundamente en un análisis previo para determinar si el aspecto requerido es imprescindible, así como en los demás criterios establecidos en la “Normativa técnica para la aplicación de criterios sustentables en las compras públicas y guía para la implementación”, emitida en el año 2015 por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a esta Contraloría General una certificación a más tardar el 29 de marzo de 2019, donde conste el acuerdo tomado por el órgano colegiado sobre el particular. (Ver hallazgo 1.2, párrafos 2.1; 2.5 al 2.9; 2.22 al 2.28 y 2.31 al 2.34 de este informe).

A LA MÁSTER SOFÍA RAMÍREZ GONZÁLEZ, EN SU CALIDAD DE GERENTE DEL INA, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.5. Establecer las medidas de control necesarias para que los estudios de carácter técnico, sobre razonabilidad de los precios ofertados, sean debidamente sustentados por los funcionarios responsables de su elaboración y cuenten con la aprobación de las jefaturas de las unidades técnicas correspondientes. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a esta Contraloría General una certificación, a más tardar el 28 de febrero de 2019, donde conste que se han establecido las medidas de control requeridas. (Ver hallazgo 1.2, párrafos 2.1; 2.5 al 2.9; 2.22 al 2.28 y 2.31 al 2.34 de este informe).
- 4.6. Establecer mecanismos de supervisión en el proceso de la gestión de la actividad contractual, orientados al fortalecimiento del control de los aspectos relacionados con las debilidades identificadas en las fases de planificación, proceso y gestión contractual, con el fin de fortalecer y complementar los procedimientos vigentes a la fecha, en relación con lo siguiente:
- a. Conformación del expediente de la contratación (sea físico o electrónico).
 - b. Cronograma del procedimiento de contratación.
 - c. Justificación del procedimiento de contratación elegido.
 - d. Relación del procedimiento con el programa de adquisiciones.
 - e. Definición de los requisitos de control de calidad a aplicar en la ejecución contractual.
 - f. Designación del responsable del contrato, con detalle de sus roles y responsabilidades.
 - g. Descripción del objeto, las especificaciones técnicas y las características de las obras, bienes o servicios requeridos.
 - h. Definición de recursos humanos y materiales de que se dispone o se dispondrá para la ejecución contractual.
 - i. Aplicación de los procedimientos de control de calidad planteados en la decisión inicial, incluyendo la acreditación de las valoraciones parciales de los servicios, cuando proceda.
- 4.7. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a esta Contraloría General una certificación a más tardar el 30 de abril de 2019, donde conste que se han establecido los mecanismos de supervisión requeridos. (Ver hallazgos 1.1, 1.2 y 1.3, párrafos 2.1 al 2.34 de este informe).
- 4.8. Definir las necesidades de capacitación en materia de contratación administrativa, del personal que participa del proceso, con el fin de desarrollar un plan de formación que contribuya a su fortalecimiento. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a esta Contraloría General una certificación a más tardar el 30 de abril de 2019, que acredite la elaboración del plan de formación solicitado y el cronograma de implementación correspondiente y otra certificación al 30 de octubre 2019, en donde se certifique que se está implementando el plan de capacitación según las actividades programadas. (Ver hallazgo 1.2, párrafos 2.1; 2.5 al 2.9; 2.22 al 2.28 y 2.31 al 2.34 de este informe).

AL LICENCIADO ALLAN ALTAMIRANO DÍAZ, EN SU CALIDAD DE JEFE DE LA UNIDAD DE COMPRAS INSTITUCIONALES DEL INA, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.9. Ajustar el procedimiento denominado “Determinación de la estimación presupuestaria y razonabilidad de precios para la adjudicación” (Código I GNSA 03), con el fin de que la estimación de los precios del objeto contractual y de los márgenes de aceptación correspondientes, que se incluya en la decisión inicial, se encuentre debidamente sustentada y se disponga de los parámetros necesarios para el análisis de las ofertas. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a esta Contraloría General una certificación, a más tardar el 28 de febrero de 2019, donde se haga constar el

ajuste al procedimiento solicitado. (Ver hallazgo 1.1, párrafos 2.1 al 2.4; 2.14 al 2.21 y 2.31 al 2.34 de este informe).

- 4.10. Adecuar el contenido del Programa de Adquisiciones del INA a los requerimientos mínimos establecidos en el artículo 7 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se debe remitir una certificación a más tardar el 28 de febrero de 2019, donde conste que se ajustó y publicó el programa según lo establecido en el artículo 7 del citado Reglamento. (Ver hallazgo 1.1, párrafos 2.1 al 2.4; 2.14 al 2.21 y 2.31 al 2.34 de este informe).



Gerente de Área

Asistente Técnico

Coordinador

kbp