INFORME NRO. DFOE-IFR-IF-00011-2019
22 DE NOVIEMBRE, 2019

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL PROCESO DE ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS EN EL COSEVI

2019

Contraloría General de la República de Costa Rica
División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Área de Fiscalización de Servicios de Infraestructura

Tabla de contenido

Resumen Ejecutivo 3

1. Introducción 5

ORIGEN DE LA AUDITORÍA 5

OBJETIVOS 6

ALCANCE 6

CRITERIOS DE AUDITORÍA 6

METODOLOGÍA APLICADA 6

LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA 7

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO 7

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA 9

SIGLAS 10

2. Resultados 10

GESTIÓN DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS 10

Expedientes incompletos e información duplicada limitan la transparencia y la rendición de cuentas del proceso de contratación 11

Ausencia de análisis de riesgos del proceso de contratación administrativa 14

DEBILIDADES DEL PROCESO DE ADQUISICIONES 15

Ausencia de información correspondiente a la decisión inicial vulnera el proceso (o la fase) de planificación contractual 16

Deficientes especificaciones técnicas en algunos carteles afectan los plazos del proceso de contratación 18

3. Conclusiones 21

4. Disposiciones 22

AL LICENCIADO ALEXANDER VÁSQUEZ GUILLÉN EN SU CALIDAD DE JEFE DEL DEPARTAMENTO DE SUMINISTROS DEL COSEVI 22

AL ING. EDWIN HERRERA ARIAS DIRECTOR EJECUTIVO DEL COSEVI O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO 22

AL ING. EDWIN HERRERA ARIAS DIRECTOR EJECUTIVO DEL COSEVI O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO 23

AL ING. EDWIN HERRERA ARIAS DIRECTOR EJECUTIVO DEL COSEVI O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO 23

A LA JUNTA DIRECTIVA DEL COSEVI 23

AL ING. EDWIN HERRERA ARIAS DIRECTOR EJECUTIVO DEL COSEVI O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO 23

CUADROS

CUADRO N.°1. PROCESOS DE CONTRATACIÓN SEGÚN TIPO DE PROCEDIMIENTO ADJUDICADO POR EL COSEVI 9

CUADRO N.°2. VERSIONES DE CARTEL EN PROCEDIMIENTOS CONTRACTUALES 2017-2018 18

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La presente auditoría de carácter especial tuvo como propósito determinar si los procesos de contratación administrativa que realiza el COSEVI, cumplen con el marco regulatorio vigente, así como identificar debilidades en los procedimientos establecidos en la entidad, que permitan valorar la vulnerabilidad institucional en la adquisición de bienes, servicios y proyectos de inversión. Esta auditoría abarcó el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2017 y el 31 de diciembre de 2018, ampliándose en los casos que se consideró necesario.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

Esta auditoría es relevante debido a que su objetivo es identificar eventuales vulnerabilidades en las adquisiciones realizadas por el COSEVI con el fin de implementar el uso de mejores prácticas, normativa aplicable y disponer de los mecanismos de gestión y control que favorezcan la transparencia, la participación ciudadana y la efectiva rendición de cuentas, con el fin de minimizar los riesgos asociados a las adquisiciones en sus diferentes etapas.

Además, resulta relevante ya que propicia mejoras en la gestión de los recursos que tramita la Dirección de Proveeduría Institucional del COSEVI, que para el período 2017-2018 alcanzan los ¢8.708,69 millones, lo que impacta los objetivos institucionales, especialmente porque la institución cumple como eje coordinador y ejecutor de compras públicas de otras direcciones, tales como, Educación Vial, Ingeniería de Tránsito y Policía de Tránsito.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

En la auditoría realizada por la Contraloría General de la República se determinó la omisión de documentos relevantes dentro del expediente electrónico, tales como facturas, recepción provisional y definitiva, los cuales en algunos casos se incorporaron a la plataforma durante el proceso de la auditoria. Además, del análisis realizado se evidenció que los expedientes tienen información duplicada; así como la existencia de documentos de las diferentes fases del proceso de contratación que se incluyen en el apartado denominado "documentación relacionada" el cual, es utilizado como un repositorio de información sin control alguno, lo que dificulta localizar la información y tener certeza de si el expediente está completo y actualizado.

Asimismo, se determinó que el COSEVI no ha realizado un análisis de riesgos del proceso de contratación administrativa en sus diferentes fases que le permita identificar de manera oportuna los riesgos que enfrenta dicho proceso, de manera que pueda controlar o mitigar sus efectos.

Por otra parte, se evidenció la ausencia de documentos correspondientes a la decisión inicial en el proceso de planificación contractual del COSEVI, tales como la elaboración de un cronograma con las actividades, plazos y responsables de la ejecución de los contratos, la definición de los procedimientos de control de calidad a aplicar en la ejecución contractual y el estudio de razonabilidad de precios que contenga los márgenes de aceptación de precio ruinoso y excesivo. Asimismo, en algunos casos el expediente inició con la información del cartel y no con los documentos correspondiente a la decisión inicial tal y como lo establece la normativa.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Adicionalmente, se determinó la existencia de deficiencias en las especificaciones técnicas elaboradas por la Unidades respectivas, así como en los estudios técnicos que estos realizan, situación que incide en los plazos del proceso de contratación, esto por cuanto conlleva la interposición de recursos de objeción y solicitudes de aclaración al cartel por parte de los proveedores, además de recursos de apelación a los actos de adjudicación. Según información suministrada por el SICOP, en el 2017 y 2018 se evidenció que hay procedimientos contractuales que tienen hasta 15 y 16 versiones del cartel de una misma licitación.

Finalmente, las deficiencias señaladas no solo afectan principios elementales como lo son la transparencia y la rendición de cuentas, sino que inciden en los plazos del proceso de contratación, lo cual tiene una afectación directa en las compras de bienes y servicios que se traducen, en servicios públicos que no son recibidos de manera oportuna por la sociedad.

¿QUÉ SIGUE?

En el presente informe se giran disposiciones a la Jefatura del Departamento de Suministros para que elaborare, divulgue e implemente un procedimiento para el registro adecuado y oportuno en el SICOP de los procedimientos de contratación. Al Director Ejecutivo del COSEVI para que ordene el diseño e implementación de un análisis de riesgos para el procedimiento de contratación administrativa del COSEVI; así como de las Direcciones de Educación Vial, Ingeniería de Tránsito y Policía de Tránsito; además que emita e implemente un procedimiento para que se elabore e incorpore dentro del expediente, un cronograma del proceso contractual, los procedimientos de control de calidad y el documento de análisis de razonabilidad del precio; y que elabore y remita a la Junta Directiva del COSEVI una propuesta de actualización del Reglamento Interno para los Procedimientos y Actuaciones en materia de Contratación Administrativa del COSEVI, la cual se debe ajustar a la normativa vigente. A la Junta Directiva del COSEVI para que resuelva acerca de la propuesta citada. Al Director Ejecutivo del COSEVI para que ordene la elaboración e implementación de un plan de capacitación que contemple temas atinentes a la labor sustantiva del Departamento de Suministros, y que considere a los principales actores de los demás departamentos solicitantes (Direcciones de Educación Vial, Ingeniería de Tránsito y Policía de Tránsito).

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURA

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL PROCESO DE ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS EN EL COSEVI

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

1.1. La presente Auditoría de Carácter Especial se realizó con fundamento en las competencias que le confieren a la Contraloría General de la República (CGR) los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica N.° 7428.

1.2. La contratación administrativa constituye una parte sustancial de la actividad económica de cada país, debido a que, por este medio, la administración adquiere los bienes y servicios necesarios para cumplir con sus metas y objetivos, así como satisfacer el interés público a partir del uso eficiente de los recursos institucionales.

1.3. Al respecto, el ordenamiento jurídico relacionado con la contratación administrativa (complementado por pronunciamientos de la Sala Constitucional y de la Contraloría General), dispone a las instituciones públicas cumplir con la legalidad, la transparencia y el formalismo de los procedimientos de contratación, así como respetar los principios de igualdad y participación de todos los oferentes potenciales, de publicidad y la trazabilidad de los procedimientos; y evitar regulaciones que impidan la libre competencia; todo ello en aras del correcto uso de los recursos públicos destinados a dichos procesos.

1.4. A pesar de la normativa existente para la adquisición de bienes y servicios, los procesos de contratación administrativa son vulnerables a prácticas fraudulentas y a posibles actos de corrupción; dada la convergencia de diversos factores, tales como: la interacción de los sectores públicos y privados, la gran cantidad de recursos que se invierte en estos procesos, y a las dificultades que a veces se presentan para supervisar eficazmente los contratos que se realizan.

1.5. Al respecto, la Contraloría General de la República, en su Plan Estratégico Institucional 2013-2020, ha definido como parte de sus objetivos estratégicos, el fortalecimiento de la prevención de la corrupción mediante acciones novedosas de fiscalización integral.

1.6. En apego a dicho Plan, el Órgano Contralor ha propuesto la realización de una serie de fiscalizaciones en varias entidades públicas, que permitan valorar los sistemas de gestión y, por ende, de control, aplicados a los procesos de contratación administrativa para su debido fortalecimiento y, consecuentemente, prevenir posibles actos de corrupción.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

OBJETIVOS

1.7. Determinar el estado de la organización y funcionamiento del Consejo de Seguridad Vial (COSEVI) con relación al proceso de adquisición de bienes y servicios.

1.8. Verificar que los controles establecidos por la institución para desarrollar el proceso de adquisición de bienes y servicios corresponde al ordenamiento jurídico y técnico relacionado.

1.9. Evaluar el sistema de gestión y de control del proceso de adquisiciones del COSEVI, para identificar sus puntos vulnerables, con el propósito de proponer mejoras y corregir prácticas que puedan derivar en actos de corrupción.

ALCANCE

1.10. El estudio comprendió la evaluación de la efectividad del sistema del control interno establecido en el proceso de adquisiciones del COSEVI durante el período del 1 de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2018; extendiéndose a períodos mayores cuando fue necesario.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

1.11. Los criterios de auditoria fueron presentados mediante el oficio N.° DFOE-IFR-0330 (10945) del 24 de julio de 2019, los cuales fueron discutidos ese mismo día con el Director Ejecutivo y funcionarios del Departamento de Suministros del COSEVI.

METODOLOGÍA APLICADA

1.12. 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.

1.13. La metodología empleada incluyó el análisis e integración de bases de datos como la del Sistema de la Actividad Contractual (SIAC), la plataforma del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), así como otras bases de datos con información pública utilizadas en el contexto de la actividad contractual. Dicho análisis se realizó mediante la aplicación de herramientas tecnológicas que permiten la interrelación entre las diferentes variables que componen dichas bases de datos.

1.14. Asimismo, se seleccionó expedientes mediante el empleo de estadística descriptiva[1,] y análisis predictivos[2], relativos a la actividad contractual de la institución, cuyo objetivo fue detectar comportamientos fuera de lo normal en los datos de los montos contratados. Por otra parte, el

[1] Estadística descriptiva: Es un método que utiliza el número como medio para describir un conjunto, que debe ser numeroso, ya que las permanencias estadísticas no se dan en los casos raros. (Vargas Sabadías, Antonio. Estadística descriptiva e inferencial, Universidad de Castilla La Mancha, 1996. Pág.33)

[2] El análisis predictivo aglomera varias técnicas estadísticas de modelización, aprendizaje automático y minería de datos que analiza los datos actuales e históricos reales para hacer predicciones acerca del futuro o acontecimientos no conocidos. Los modelos predictivos extraen patrones de los datos históricos y transaccionales para identificar riesgos y oportunidades. También identifican relaciones entre diferentes factores que permiten valorar riesgos sobre la base de un conjunto de condiciones, guiando así al decisor durante las operaciones de la organización. Siegel, Eric (2016). Predictive analytics: the power to predict who will click, buy, lie, or die. Estados Unidos: Wiley.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

análisis predictivo incluyó el estudio analítico de datos mediante árboles de decisión[3] para extraer patrones según el monto de los objetos de gasto (líneas adjudicadas), así como la aplicación de la Ley de Benford para analizar las repeticiones en los dígitos de los montos de las sub-partidas contratadas.[4] Además, se consideraron otras alertas derivadas del proceso de contratación para la selección de expedientes.

1.15. En esta auditoría se examinó la información de las adquisiciones realizadas por el COSEVI durante el período bajo examen y se seleccionó mediante análisis de señales de alerta un total de 30 expedientes electrónicos[5] que se encuentran en la plataforma SICOP.

1.16. Para la revisión de los expedientes, se utilizó un instrumento de verificación[6] que considera las distintas fases del proceso de la contratación (planificación, selección del contratista y la gestión contractual). Este instrumento se elaboró considerando lo estipulado en la Ley N.° 7494, Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, así como buenas prácticas atinentes al tema.

1.17. Asimismo, se realizó entrevistas a actores particulares del proceso, incluyendo al Proveedor del COSEVI, además, se realizó revisión documental y solicitudes de información a las unidades relacionadas.

LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

1.18. El COSEVI tramita todas las adquisiciones de bienes y servicios, por medio del SICOP. Sin embargo, los apartados de orden de pedido, recepción (provisional y definitiva), pagos, finiquito, entre otros, actualmente no son utilizados por dicho Consejo. La información correspondiente a estos procesos se incorpora algunas veces en el apartado denominado “Información Relacionada”; pero en otros casos, esta información no se localizó en la plataforma, lo que generó solicitudes de información y reuniones para tener acceso a esos documentos, así como un reproceso en la revisión de la documentación solicitada.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

1.19. El COSEVI, rector en materia de Seguridad Vial, fue creado mediante la Ley de Administración Vial, Ley N.° 6324,[7] como dependencia del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT); tiene independencia en su funcionamiento administrativo y personalidad jurídica propia.

1.20. El Consejo tiene entre otras, las siguientes atribuciones[8]: Conocer los análisis de los asuntos referentes al tránsito, para identificar problemas de seguridad vial y hacer las recomendaciones que estime pertinentes. Conocer y aprobar orientaciones, prioridades y proyectos para programas de promoción de la seguridad vial. Aprobar los montos de los resarcimientos, cobros, permisos, certificaciones, daños en señales viales, cursos, materiales de estudio; y otros en los distintos servicios que prestan las direcciones de Educación Vial, Ingeniería de Tránsito y Policía de

---

[3] El método de árboles de decisión, tiene como objeto obtener tipologías o perfiles de los datos, en este caso, se empleó para determinar los montos adjudicados por objeto de gasto que se comportan de forma anómala en las diversas partidas y subpartidas de los procedimientos de contratación administrativa realizados por el COSEVI.

[4] La Ley de Benford se aplica a los números en las bases de datos para identificar qué tan común es la aparición de alguno de esos números con características únicas en cualquier documento donde estén presentes, la prueba trata de ver si los datos siguen un comportamiento natural o si hay alguna desviación.

[5] Procedimientos de contratación iniciados en el 2017 y 2018

[6] Suministrado por la Secretaría Técnica de la DFOE

[7] Publicada en el alcance N.° 4 de la Gaceta N.° 97 del 24 de mayo de 1979

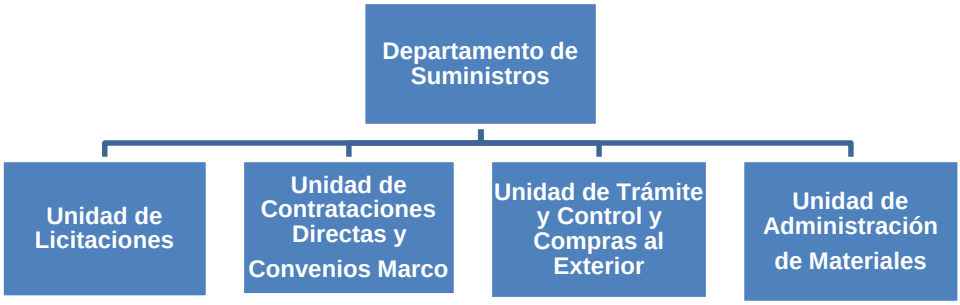
[8] Ley N.° 6324, Ley de Administración Vial. Artículo 9

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Tránsito. Además, administrar el Fondo de Seguridad Vial y asignar las sumas necesarias para los programas, proyectos, tareas, operaciones, apoyo logístico y todo lo relacionado con el fortalecimiento de la seguridad vial y la disminución de la contaminación ambiental que requieran las direcciones antes mencionadas, así como el mismo COSEVI.

1.21. Además, el COSEVI[9], dispone dentro de su estructura orgánica de una Dirección Ejecutiva subordinada a la Junta Directiva, a cargo de un Director Ejecutivo, quien es el funcionario de mayor jerarquía para efectos de la dirección y administración del COSEVI. Asimismo, la Dirección Logística, la Dirección Financiera y la Dirección de Proyectos dependen de dicha Dirección Ejecutiva.

1.22. Por su parte, la Dirección de Logística es la unidad responsable de brindar servicios de apoyo a las unidades ejecutoras y direcciones de COSEVI, adquirir bienes y servicios de conformidad con los requerimientos y la disponibilidad de recursos financieros, administrar y promover el desarrollo y la gestión humana, brindar a los usuarios servicios relacionados con las infracciones a la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial. Para ello, esta Dirección tiene a su cargo cuatro departamentos: (Gestión y Desarrollo Humano; Suministros; Servicio al Usuario, Servicios Generales). El Departamento de Suministros cuenta con las siguientes unidades[10]:



Fuente: Elaboración propia con información suministrada mediante Oficio DEPROV-2019-0124 del Departamento de Suministros

1.23. De acuerdo con el Reglamento Interno para los Procedimientos y Actuaciones en materia de Contratación Administrativa del Consejo de Seguridad Vial, Decreto N.° 30027[11] el Departamento de Suministros del COSEVI, es el órgano encargado de tramitar todos los procedimientos de contratación administrativa que promuevan las diferentes unidades administrativas, de conformidad con las disposiciones de la Ley de Contratación Administrativa y de su Reglamento.

1.24. El objetivo general del Departamento de Suministros, es proveer a las dependencias y aquellas otras que por ley con ella interactúan; de los bienes y servicios que éstas requieran para la ejecución de sus cometidos, la satisfacción de sus necesidades y principalmente las del servicio público que está llamada a cumplir el Consejo de Seguridad Vial.[12]

1.25. Para el periodo 2017 – 2018 las adquisiciones adjudicadas por el COSEVI, se detallan en el siguiente cuadro:

---

9 Información contenida en https://www.csv.go.cr/web/cosevi/direccion-ejecutiva

10 Oficio DEPROV-2019-0124 del 27 de mayo del 2019

11 Publicado en La Gaceta N.° 243 del 18 de diciembre del 2001

12 Artículo 5 del Decreto N.° 30027. Publicado en La Gaceta N.° 243 del 18 de diciembre del 2001.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Cuadro N.° 1

Procesos de contratación según tipo de procedimiento adjudicado por el COSEVI

	2017			2018		
	Procedimientos adjudicados	%	Monto adjudicado (colones)	Procedimientos adjudicados	%	Monto adjudicado (colones)
Contrataciones directas	185	79,06%	2 605 468 580,32	185	87,68%	2 669 988 305,35
Contratación especial - Correos de CR	1	0,43%	680 000,00	0	0,00%	
Licitaciones abreviadas	43	18,38%	2 612 842 816,76	23	10,90%	1 616 278 097,89
Licitación Pública Nacional	4	1,71%	3 145 998 539,60	3	1,42%	2 640 558 781,09
Licitación Pública Internacional	1	0,43%	2 125 587 930,39	0	0,00%	
Total	234	100,00%	10 490 577 867,07	211	100,00%	6 926 825 184,33

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por SICOP, 2019

1.26. Tal y como se muestra en el cuadro anterior la contratación directa fue el procedimiento con mayor frecuencia de utilización durante los años 2017 y 2018, respecto de otros tipos de procedimientos. En el 2017 un 79.06% (185) de los procedimientos adjudicados por el COSEVI corresponden a contrataciones directas, un 18.38% (43) son licitaciones abreviadas, un 1.71% (4) licitaciones públicas y un 0.43% (1) a licitaciones públicas internacionales. Asimismo, en el 2018 un 87.68% (185) corresponden a contrataciones directas, 10.90% (23) a licitaciones abreviadas y 1.42% (3) a licitaciones públicas.

1.27. Desde el 2015 el COSEVI tramita todas las adquisiciones de bienes y servicios a través del SICOP, plataforma tecnológica que permite a las proveedurías del Estado costarricense realizar compras y ventas de productos y servicios en forma electrónica.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

1.28. La comunicación preliminar de resultados, conclusiones y disposiciones de la auditoría que alude el presente informe, se efectuó el día 08 de noviembre del 2019, en las oficinas del COSEVI, estando presentes los siguientes funcionarios: Ing. Edwin Herrera Arias, Lic. Alexander Vásquez Guillén, MBA Sara Soto Benavides, Lic. César Quirós Mora, funcionarios del COSEVI.

1.29. Adicionalmente, en esa misma fecha, se hizo entrega del borrador del presente informe al Director Ejecutivo por medio del oficio N.° DFOE-IFR-0646 (17311), indicando además que se contaba con el plazo de cinco días hábiles para formular y remitir a esta Área de Fiscalización las observaciones pertinentes sobre su contenido con el sustento documental correspondiente.

1.30. Mediante el oficio N.° DE-2019-4534 de 15 de noviembre de 2019, la Administración indicó que no tenía observaciones sobre el borrador del informe, peró solicitó una ampliación en el plazo de la disposición 4.4. Lo resuelto sobre esta solicitud se comunicó mediante oficio N.° 18108 de 20 de noviembre de 2019.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

SIGLAS

1.31. A continuación, se indica el detalle de las siglas utilizadas en este informe:

SIGLA	Significado
CGR	Contraloría General de la República
COSEVI	Consejo de Seguridad Vial
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
DGABCA	Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa de Hacienda
LGCI	Ley General de Control Interno
LCA	Ley de Contratación Administrativa
NCISP	Normas de Control Interno para el Sector Público
RLCA	Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa
SICOP	Sistema Integrado de Compras Públicas
SIGAF	Sistema Integrado de Administración Financiera

2. Resultados

GESTIÓN DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

2.1. La contratación administrativa es un proceso importante para la gestión publica, ya que por este medio se adquieren los bienes y servicios necesarios para alcanzar las metas y objetivos que se plantean las diferentes instituciones; de ahí la importancia de planificar, gestionar y administrar adecuadamente la actividad contractual. Asimismo, es importante una acertada administración de riesgos del proceso; los cuales, si se materializan, limitan el cumplimiento de los principios de transparencia, eficiencia y efectividad de la contratación y con ello la finalidad pública.

2.2. En la actualidad, el uso de plataformas tecnólogicas para las adquisiciones públicas es considerado como un mecanismo eficiente para beneficiar el desarrollo económico y social de un país. En ese sentido, el SICOP se considera una mejor práctica a nivel mundial; y ha sido la base para el desarrollo de modelos de compras en varios países. Algunos de los beneficios que se busca obtener con el uso de la plataforma son mayor transparencia en los procesos de contratación, menores precios de los productos al fomentar la participación de más empresas aprovechando las economías de escala, la implementación del modelo cero papel y la virtualización de las proveedurías, entre otros.[13]

2.3. Sin embargo, para obtener los beneficios citados y cumplir con el principio de transparencia, publicidad y rendición de cuentas, no basta con el hecho de registrar información en la plataforma electrónica; sino que se debe garantizar que toda la información que se ha generado en el

[13] Información contenida en https://www.sicop.go.cr/index.jsp

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

proceso de la adquisición se encuentre en el sistema; que la misma se pueda localizar con facilidad, sea trazable y refleje la realidad del proceso de contratación y de las actuaciones de la administración, así como de los diferentes sujetos que interactúan en dicho proceso; ya que si el registro no es adecuado, oportuno o está incompleto, se pierde el objetivo del expediente electrónico de contratación.

Expedientes incompletos e información duplicada limitan la transparencia y la rendición de cuentas del proceso de contratación

2.4. El expediente electrónico de una contratación debe tener todas las garantías que da un expediente físico, como es el orden y la totalidad de los documentos que se han generado en el proceso, de forma tal que pueda reconocerse de manera cronológica las diversas actuaciones derivadas del proceso de contratación.

2.5. Al respecto, la Ley N.° 7494. "Ley de Contratación Administrativa", en el artículo 40 denominado "Uso de los medios digitales" señala:

> *Toda la actividad de contratación regulada en la presente ley, así como aquella que se regule bajo cualquier régimen especial, deberá realizarse por medio del Sistema digital unificado de compras públicas. / Dicho sistema de gestión será único y centralizado y su administración estará a cargo del Poder Ejecutivo. / El sistema deberá reproducir toda la información relativa a cada una de las etapas del procedimiento de compras. / Asimismo, el Sistema digital unificado de compras públicas garantizará la total transparencia y publicidad de cada uno de los procedimientos, documentos e información relacionada con dichos procesos de compras, para lo cual el sistema debe reproducir la información en formatos digitales aptos para que el público pueda descargarlos, copiarlos, manipularlos y reproducirlos…* (El subrayado no es del original).

2.6. Asimismo, la Ley General de Control Interno se refiere en los artículos 7, 8, 12.d, 14, 16, a la obligación de los jerarcas y titulares subordinados de contar con sistemas de información que permitan a la administración activa tener una gestión institucional coherente, clara, oportuna y completa de los datos que influyen tanto en la toma de decisiones, como en evidenciar ante el control público el ejercicio de su actividad.

2.7. Además, el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa[14], establece en el artículo 148 lo siguiente:

> *El sistema digital unificado de compras públicas al que se refiere el artículo 40 de la Ley de Contratación Administrativa, N.° 7494 y sus reformas será el Sistema integrado de Compras Públicas (SICOP), éste se constituirá como plataforma tecnológica de uso obligatorio de todas las instituciones y órganos del sector público para la tramitación de los procedimientos de contratación administrativa, los cuales se realizarán acatando las disposiciones establecidas en el Reglamento de uso del Sistema.*

2.8. Por su parte, el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa[15] se refiere en el artículo 2 a los principios de la actividad contractual; y el inciso c) Publicidad señala*: Los procedimientos de contratación se darán a conocer por el medio electrónico designado al efecto, atendiendo su naturaleza. Se debe garantizar el libre y oportuno acceso al expediente electrónico, que deberá*

[14] Decreto Ejecutivo N.° 33411 del 27 de setiembre del 2006, publicado en la Gaceta 210 del 10 de noviembre del 2006

[15] Decreto Ejecutivo N.° 33411 del 27 de setiembre del 2006, publicado en la Gaceta 210 del 10 de noviembre del 2006

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

contener la totalidad de las actuaciones relacionadas con la actividad de contratación administrativa realizada. (El subrayado no es del original)

2.9. Mediante Decreto Ejecutivo N.° 38830 H-MICITT[16] se crea el Sistema integrado de compras públicas (SICOP) como plataforma tecnológica de uso obligatorio de la Administración Central para la tramitación de los procedimientos de contratación administrativa.

2.10. Adicionalmente, el Decreto Ejecutivo N.° 41438 del 12 de octubre del 2018[17] que regula el uso del SICOP, señala que toda actividad contractual que se realice en esta plataforma garantizará la transparencia, la libre competencia, la igualdad, el libre acceso, la integridad, la neutralidad, la seguridad, la consistencia, la confidencialidad y el no repudio de las actuaciones.

2.11. Por otra parte, la Directriz N.° DGABCA-0013-2017 del 07 de noviembre del 2017, suscrita por la DGABCA del Ministerio de Hacienda indica:

> *…todo documento que deba formar parte del expediente electrónico, deberá ser incorporado a éste, haciendo uso de los distintos módulos diseñados al efecto en el SICOP; tratándose de documentos complementarios, a través del apartado denominado "Información relacionada" utilizando para esto el Link "Inclusión de documento al Expediente" (…) Es responsabilidad del analista, incorporar en el expediente electrónico, los documentos que por su naturaleza no se puedan presentar de manera digital. La incorporación de éste tipo de documentos deberá realizarse en un plazo que en ningún caso excederá dos días hábiles contados a partir del recibido correspondiente por parte de la Proveeduría Institucional, y deberá realizarse en atención a la normativa vigente y a los manuales de procedimientos oficiales, emitidos por el proveedor del servicio de plataforma SICOP los cuales se encuentran publicados en la página del sistema SICOP.* (El subrayado no es del original).

2.12. De la revisión de expedientes electrónicos de contratación administrativa del COSEVI, se logró determinar la omisión de documentos relevantes dentro de dicho expediente, asi como la duplicación de información a lo largo de todas las "etapas del procedimiento" en la plataforma, situaciones que dificultan la valoración de su integridad y ocasiona a su vez riesgos derivados del proceso como la pérdida de documentos; además, limita la oportunidad de acceso a información completa, trazable y actualizada de los procesos contractuales por parte del usuario interno, externo y de la ciudadanía en general, así como la rendición de cuentas.

2.13. Particularmente, de la revisión detallada de 30 expedientes electrónicos[18], se evidenció en 13 (43.3%) de los casos, la omisión de facturas y documentos que respalden la recepción provisional y definitiva de los bienes y servicios contratados por el COSEVI. En esos expedientes se fue registrando la información citada en el SICOP durante el proceso de auditoría[19], esto con el fin de dar respuesta a solicitudes de información por parte de la Contraloría, no como una práctica recurrente de actualizar el expediente electrónico de forma oportuna y transparente.

---

[16] Publicado en la Gaceta N.° 19 del 28 de enero del 2015

[17] Publicado en la Gaceta N.° 13 del 18 de enero del 2019

[18] Que representa un 35.09% del total adjudicado 2017-2018; (¢17.417.403.051,40)

[19] (A finales de agosto y principios de setiembre 2019). Por ejemplo, en el caso de la licitación N.° 2017LN-000005-0058700001 "Mantenimiento y reparación de vehículos oficiales", no se localizó ninguna factura ni el documento donde se recibe a satisfacción el servicio en la plataforma. El 09 de setiembre del 2019, a solicitud de información de la CGR, se incorporó al SICOP algunas facturas emitidas en mayo y junio 2019, una de julio y una de agosto del 2019 en el "apartado de información relacionada"; pero queda la incertidumbre sobre si esas son todas las facturas que se han pagado para esta licitación o falta incluir otras.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

2.14. Adicionalmente, respecto de la documentación de los expedientes electrónicos revisados, se determinó que 22 (73%) de esos expedientes contienen información duplicada, siendo utilizado el apartado de "información relacionada" como un repositorio de información general sin control alguno. Por ejemplo, los contratos, los cuales forman parte del formulario electrónico del expediente, la administración los imprime en formato "PDF" para luego subirlos en varias ocasiones al apartado denominado "información relacionada".

2.15. Además, se evidenció que hay documentos correspondientes a la decisión inicial, documentos sobre el cartel, información sobre recursos, documentos respaldo de los pagos, garantías, exoneraciones, entre otros, que se registran en reiteradas ocasiones en la plataforma SICOP, bajo una "etapa de procedimiento" y con un "título" que en algunos casos no tienen relación con el documento adjunto. En varias ocasiones, dichos documentos se incorporan al SICOP meses después de emitidos, lo que dificulta localizar la información y tener certeza de si el expediente está completo, actualizado y por ende, si refleja la realidad del procedimiento de contratación.

2.16. La situación antes mencionada obedece al desconocimiento de los funcionarios sobre el correcto uso del SICOP, así como a la ausencia de planes de capacitación por parte de la Administración para mitigar dicho riesgo. Además, cabe señalar que el COSEVI no aplica la totalidad de módulos dentro del SICOP, esto por cuanto existe desconocimiento e inacción de la administración para su aplicación.

2.17. Sobre el particular, el COSEVI indicó[20] que:

> *A veces no se incluye oportunamente la información de facturas, recepción provisional y definitiva en SICOP, porque el analista tiene exceso de trabajo, está de vacaciones o incapacitado. …/… No todos han recibido la capacitación debido a que varios son nuevos y que la Dirección General de Bienes, no está brindando capacitación para uso del sistema. / No existe un manual interno para el registro de la información en SICOP. Nos regimos por el artículo 11 del RLCA, (sic) la cual indica que la Proveeduría Institucional deberá incorporar los documentos recibidos dentro del plazo improrrogable de dos días hábiles siguientes a su recibo.*

2.18. Adicionalmente, el COSEVI señaló[21] respecto alguna documentación incompleta en el expediente que:

> *En el caso de orden de pedido, recepción (acta de recepción provisional y definitiva), no se encuentran en los apartados respectivos debido a que las mismas no se han habilitado, se espera habilitarlas el próximo año. En capacitaciones varias en la Dirección de Bienes, del Ministerio de Hacienda, se nos ha indicado que estos apartados aún no se encuentran conectados en interfaz con los proveedores, por lo que, si la Administración completa estas casillas, imposibilita al Contratista de incluir los diferentes documentos que corresponden a la entrega provisional, definitiva y al pago./ En el caso de los pagos no se ha implementado ya que la Administración está tramitando la implementación de un Sistema Administrativo Financiero, el cual estaría conectado con SICOP, para que la información quedé en línea y así evitar doble trabajo.*

[20] Oficio N.° DEPROV-2019-0211 del 16 de setiembre del 2019

[21] Oficio N.° DEPROV-2019-0211 del 16 de setiembre del 2019

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

2.19. Con respecto a lo anterior, cabe indicar que la DGABCA del Ministerio de Hacienda[22], indicó que el módulo de recepción provisional y definitiva está habilitado para que las instituciones usuarias del SICOP lo puedan utilizar sin ninguna limitación y en cuanto al "Módulo de Gestión de Pago" también se encuentra habilitado; algunas instituciones que no son usuarias del sistema SIGAF han comenzado a utilizar este módulo para la recepción de las facturas electrónicas, además, que les permite dejar la trazabilidad del pago.

2.20. De acuerdo con lo anterior, no se está observando la normativa tal y como está establecida y se carece de normativa interna actualizada y debidamente aprobada que regule la forma y el plazo en que se deben subir los documentos a la plataforma, lo que dificulta la trazabilidad que debe existir en los expedientes que se mantienen de cada proceso de contratación.

2.21. La ausencia de documentos en el expediente de contratación, así como el registro de información correspondiente a todas las fases del proceso de la adquisición en el apartado "documentación relacionada"; genera debilidades en la calidad de la información contractual así como una inadecuada gestión documental que hace vulnerable el proceso y genera riesgos de corrupción, poca confiabilidad en cuanto a la identificación, análisis y registro de los documentos en contraposición con la normativa citada; además, de que se afectan los principios de publicidad, transparencia y rendición de cuentas.

Ausencia de análisis de riesgos del proceso de contratación administrativa

2.22. La Convención de Organización de las Naciones Unidas (ONU) contra la corrupción, emitida el 29 de setiembre de 2003 establece en el artículo 9 punto 2 inciso d) lo siguiente:

> *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 no pertenece al original).

2.23. Los artículos 13 y 14 de la Ley General de Control Interno establecen 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.

2.24. Asimismo, las Normas de Control interno para el Sector Público[23] en el aparte 3.1. señalan 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).

2.25. A partir de la auditoría efectuada, se evidenció que, COSEVI, a la fecha no ha identificado, analizado y administrado los riesgos relevantes asociados a cada una de las etapas del proceso de contratación administrativa (planificación, contratación y ejecución contractual), con el fin de minimizar sus posibles efectos, así como producir información que apoye la toma de decisiones, orientada al logro de los objetivos institucionales.

---

[22] Vía correo electrónico del 19 de setiembre del 2019

[23] N-2-2009-CO-DFOE. Emitidas con resolución R-CO-9-2009 del 26 de enero de 2009, publicada en el Diario Oficial "La Gaceta" Nº 26 del 6 de febrero de 2009.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

2.26. Al respecto, el Jefe de la Proveeduría Institucional, indicó[24] que "No se ha realizado el análisis de riesgos del Departamento de Suministros", no obstante, esta Contraloría evidenció la ausencia de estos análisis no solo en dicho departamento, sino de cada una de las etapas del proceso de contratación administrativa. Situación que toma mayor relevancia en un proceso en el cual participan diversas instancias del MOPT, más allá del mismo COSEVI.

2.27. La situación antes mencionada, obedece al incumplimiento de la normativa en cuanto a la gestión de riesgos, esto por cuanto la administración ha sido omisa en la generación de dichos análisis y no ha considerado la creación de los mismos.

2.28. Particularmente, el Jefe de la Proveeduría Institucional señaló mediante oficio N.° DEPROV-2019-0220 del 02 de octubre 2019 que no se ha cumplido con dicho requisito por la falta de tiempo y personal, esto derivado del exceso de cargas de trabajo.

2.29. La ausencia de mecanismos de identificación, evaluación y gestión de riesgos, incide en que el COSEVI no disponga de información actualizada sobre los riesgos más relevantes de los procesos de contratación administrativa a los que se enfrenta el Consejo, lo anterior no solo con el fin de generar estrategias con el propósito de orientar y ajustar las mejoras o cambios necesarios a fin de garantizar óptimas condiciones del proceso; sino también de lograr minimizar sus posibles efectos. Además, no se garantiza que exista un adecuado servicio a las unidades solicitantes resultante de un mejoramiento continuo de la contratación administrativa, con base en el análisis de riesgos, de manera que los usuarios cuenten con los bienes, servicios y proyectos requeridos en el momento oportuno para cumplir con los objetivos institucionales que les han sido asignados.

2.30. Finalmente, la ausencia de un análisis de riesgo del proceso de contratación incide en las debilidades comentadas en este informe, esto por cuanto el COSEVI está en presencia de riesgos que podrían materializarse en actos incorrectos, sin que existan controles que minimicen sus efectos.

DEBILIDADES DEL PROCESO DE ADQUISICIONES

2.31. La fase de planificación de las actividades de contratación es la base y el soporte fundamental del contrato y permite que este se ajuste a las necesidades de la entidad; esta planeación contribuye con el cumplimiento de los principios de economía y transparencia, para procurar un manejo adecuado del patrimonio público.

2.32. La fase de selección del contratista es aquella por medio de la cual la Administración selecciona el adjudicatario más idóneo según las condiciones y requisitos del cartel, documento en el cual la entidad que va a contratar un bien, obra o servicio, incorpora las reglas específicas que van a regir para esa contratación en particular.

2.33. Adicionalmente, la fase de ejecución es donde se ejecuta lo pactado con el adjudicatario, es decir, el ganador del concurso va a brindar el bien o servicio que fue acordado con la Administración. En esta fase se materializa lo pretendido por la Administración, la cual debe fiscalizar o vigilar la ejecución que realice el contratista, de forma tal que se pueda conseguir el fin público que se pretendía.[25]

---

[24] Oficio N.° DEPROV-2019-0211 del 16 de setiembre del 2019

[25] Curso virtual de la Contraloría General de la República. "Aspectos básicos de Contratación Administrativa". https://campus.cgr.go.cr/capacitacion/CV-ABC-CA/L6/index.html

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Ausencia de información correspondiente a la decisión inicial vulnera el proceso (o la fase) de planificación contractual

2.34. La Ley N.° 7494. "Ley de Contratación Administrativa indica en su artículo 7 que:

> *El procedimiento de contratación se iniciará con la decisión administrativa de promover el concurso, emitida por el jerarca o titular subordinado competente. / Esta decisión encabezará el expediente que se forme y contendrá una justificación de su procedencia, una descripción y estimación de costo del objeto, así como el cronograma con las tareas y los responsables de su ejecución. / La justificación del inicio del procedimiento de contratación deberá estar acorde con lo establecido en los planes de largo y mediano plazo, el Plan Nacional de Desarrollo, cuando sea aplicable, el plan anual operativo, el presupuesto y el programa de adquisición institucional, según corresponda.*

2.35. En línea con lo anterior el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa,[26] señala en el artículo 8 que la decisión administrativa que da inicio al procedimiento debe contener entre otros aspectos: una justificación de la procedencia de la contratación con indicación expresa de la necesidad a satisfacer, la descripción del objeto, las especificaciones técnicas y características de los bienes, obras o servicios, un cronograma con tareas y responsables de su ejecución y cuando corresponda por la naturaleza del objeto, los procedimientos de control de calidad que se aplicarán durante la ejecución del contrato y para la recepción de la obra, suministro o servicio.

2.36. No obstante lo anterior, en la auditoría realizada por esta Contraloría General se evidenció la ausencia de documentos correspondientes a la decisión inicial en el proceso de planificación contractual del COSEVI, tales como la elaboración de un cronograma con las actividades, plazos y responsables de la ejecución de los contratos, la definición de los procedimientos de control de calidad a aplicar en la ejecución contractual y el estudio de razonabilidad de precios que contenga los márgenes de aceptación de precio ruinoso y excesivo.

2.37. Asimismo, en 4 de los 30 expedientes revisados[27]; no se localizó la información correspondiente al apartado 1) "Información de Solicitud de la Contratación" correspondiente a la justificación de la compra, descripción del objeto contractual, certificación de contenido presupuestario, definición de recurso humano que se dispone para la ejecución contractual, entre otros, es decir el expediente inicia con el cartel, contrario a lo que establece la normativa.

---

[26] Decreto Ejecutivo N.° 33411 del 27 de setiembre del 2006, publicado en la Gaceta 210 del 10 de noviembre del 2006

[27] Expediente N.° 2017LI-000001-0058700001. Subido al SICOP el 02 de setiembre del 2019 (durante el proceso de la auditoria) en el apartado "Documentación relacionada" en la etapa del procedimiento "recepción de ofertas" con el título de "Decisión inicial y solicitud 18-01-2017"; la publicación del cartel fue el 30 de enero del 2017. / Expediente N.° 2017LA-000042-0058700001. Subido al SICOP el 16 de enero de 2018 en el apartado "Documentación relacionada" en la etapa del procedimiento "Otros" con el título "Solicitud de materiales y anexos", la publicación del cartel fue el 30 de agosto del 2017. / Expediente N.° 2017LA-000043-0058700001. Subido al SICOP el 16 de enero de 2018 en el apartado "Documentación relacionada" en la etapa del procedimiento "recepción de ofertas", con el título de "Otros/ Solicitud de materiales y anexos", la publicación del cartel fue el 07 de setiembre de 2017. / Expediente N.° 2017LA-000041-0058700001. Subido al SICOP el 27 de octubre del 2017 en el apartado "Documentación relacionada" en la etapa del procedimiento "estudios técnicos legales u otros", con el título de "Inclusión de documentos", la publicación de cartel fue el 04 de setiembre del 2017.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

2.38. Particularmente, en cuanto al cronograma, únicamente se cuenta[28] con un documento donde se indica los plazos para cada actividad, en términos generales, el cual no se incluye en cada contratación, ni hace referencia a un proceso particular, sin formar parte de la decisión inicial, además no se incorporan las actividades relacionadas con el plazo desde que se hace la solicitud de la adquisición hasta la asignación del analista para la elaboración del cartel, la recepción de los bienes y finiquito del procedimiento en los casos que corresponda, ni el responsable de cada actividad.

2.39. En relación con la definición de los procedimientos de control de calidad y el estudio de razonabilidad de precios no se logró evidenciar respaldo alguno de su elaboración. Al respecto la administración indicó[29] que la persona que hace el estudio técnico, valora si los precios son ruinosos o excesivos, partiendo de los precios ofertados y la respectiva reserva presupuestaria, pero no queda ningún respaldo de dicho análisis en el expediente.

2.40. En cuanto a la ausencia de la información correspondiente al apartado 1. "Información de Solicitud de la Contratación"[30], el Departamento de Suministros del COSEVI indicó[31] que en el caso de las licitaciones abreviadas[32] se tramitaron por primera vez en el 2017 y fueron declaradas infructuosas; por lo que se gestionaron por segunda vez con un número de procedimiento diferente. En el caso de la licitación internacional[33], se tramitó por primera vez en el 2016,[34] pero se declaró sin efecto, lo que generó cambio en la fecha de apertura para el 2017. En los casos antes citados, se comentó que la información correspondiente a "Información de solicitud de Contratación" no se puede enlazar a través del SICOP al nuevo procedimiento, razón por cual éste inicia con la información del cartel, y la información correspondiente a ese apartado la incorporan en "documentación relacionada".

2.41. La situación anterior, obedece a la inacción de la administración en cuanto a la ejecución de lo establecido en la normativa supra mencionada, asimismo a la falta de controles que identifiquen y prevengan dichas vulnerabilidades en la fase de planificación contractual.

2.42. La falta de cronogramas implica el riesgo de no poder verificar en el proceso de ejecución de la compra, si se cumplió efectivamente con el fin pretendido en el plazo establecido, así como si se cuenta con el personal requerido y por ende, afecta la rendición de cuentas del proceso.

2.43. El hecho de que no se establezcan los controles de calidad desde la decisión inicial genera riesgos de que la Administración quede a expensas de lo que realice el contratista, el cual podría entregar un bien alejado de las calidades y cualidades del objeto pretendido.

2.44. El no contar con análisis de precios ruinosos o excesivos implica que la Administración puede aceptar como válido cualquier valor pretendido por el oferente que resulte adjudicado y que sea elegido, poniendo en riesgo el uso de los recursos públicos al aceptar un precio excesivo en relación con los precios normales del mercado o ruinoso o no remunerativo para el oferente de forma tal que no pueda cumplir con la pactado contractualmente.

---

[28] Oficio N.° DEPROV-2019-0211 del 16 de setiembre del 2019

[29] Oficio N.° DEPROV-2019-0211 del 16 de setiembre del 2019

[30] Información correspondiente a la decisión inicial del procedimiento contractual

[31] Información adicional al oficio DEPROV-2019-0200 del 27 de agosto del 2019

[32] Licitaciones N.° 2017LA-000041-0058700001, N.° 2017LA-000042-0058700001 y N.° 2017LA-000043-0058700001

[33] N.° 2017LI-000001-0058700001

[34] Se tramitó por primera vez mediante el concurso 2016LI-000001-0058700001, declarado SIN EFECTO, ya que a finales del año 2016 el trámite se encontraba en recepción de ofertas, existiendo un recurso de objeción que debía acogerse parcialmente, lo cual generaba la confección de una FE DE ERRATAS y por consiguiente cambio de fecha de apertura.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

2.45. La ausencia de la decisión inicial en el apartado correspondiente va en contra de lo establecido en la normativa citada que indica que esta decisión dará apertura al expediente electrónico; y que el mismo debe contener la totalidad de las actuaciones tanto de la administración como de los demás participantes; además, no permite que se cumpla con los principios de transparencia, publicidad y rendición de cuentas. Lo anterior afecta la trazabilidad del expediente al no estar todos los documentos en forma cronológica y oportuna, ya que, en uno de los casos, esta información se incorporó a la plataforma (durante el proceso de la auditoría) como respuesta a una solicitud de información por parte de la Contraloría.

Deficientes especificaciones técnicas en algunos carteles afectan los plazos del proceso de contratación

2.46. El Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa en su artículo 51 define el cartel como el reglamento específico de la contratación que se promueve y deberá constituir un cuerpo de especificaciones técnicas, claras, suficientes, concretas, objetivas y amplias en cuanto a la oportunidad de participación. Además, el artículo 52 indica que el cartel deberá contener entre otros aspectos, una descripción de la naturaleza y cantidad de los bienes o servicios objeto del procedimiento, incluidas especificaciones técnicas que podrán acompañarse de planos, diseños e instrucciones correspondientes. Adicionalmente, que el cartel, no podrá imponer restricciones, ni exigir el cumplimiento de requisitos que no sean indispensables o resulten convenientes al interés público, si con ello limita las posibilidades de concurrencia a eventuales participantes.

2.47. En cuanto a normativa referente al Sistema de Control Interno, el artículo 10 de la Ley General de Control Interno, N.° 8292 y la norma 1.4. de las Normas de Control Interno para el Sector Público, disponen que será responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. De igual manera, el artículo 12 de esa Ley, establece dentro de los deberes del jerarca y de los titulares subordinados, velar por el adecuado desarrollo de la actividad del ente o del órgano a su cargo y tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades.

2.48. Adicionalmente, las normas 4.2. e) y 4.2. f) del de las Normas de Control Interno para el Sector Público[35], señalan que las actividades de control deben documentarse mediante su incorporación en los manuales de procedimientos o en documentos de naturaleza similar y que deben ser de conocimiento general y comunicadas a los funcionarios que corresponde aplicarlas en el desempeño de sus cargos.

2.49. Cabe añadir, que la Directriz N.° DGABCA-09-2013, emitida por la Dirección General de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda sobre “Aspectos a Considerar en la Ejecución Contractual”; señala las obligaciones mínimas de los funcionarios designados como encargados de contratos, como por ejemplo: Revisar que el bien se adapte a la calidad y requerimiento establecido en la contratación. / Aplicar las medidas de control de calidad, de forma eficiente en los procesos involucrados / Indicar al Contratista la necesidad de corregir cualquier desajuste o inobservancia respecto del cumplimiento del objeto contractual. / Establecer mecanismos de comunicación eficiente entre las partes que intervienen en la contratación. / Solicitar los criterios técnicos necesarios para una mejor fiscalización de los contratos, cuando se requiera por la naturaleza de la materia o especialidad. Así como, emitir el informe respectivo de todos los hechos relevantes de la ejecución del contrato a fin de incorporarlo en el finiquito contractual.

---

[35] N-2-2009-CO-DFOE. Emitidas con resolución R-CO-9-2009 del 26 de enero de 2009, publicada en el Diario Oficial "La Gaceta" Nº 26 del 6 de febrero de 2009.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

2.50. De la revisión realizada por esta Contraloría General, se determinó que existen deficiencias en las especificaciones técnicas de algunos carteles elaborados por la Unidades respectivas, así como en los estudios técnicos que estas realizan, situación que incide en la definición del objeto contractual y en los plazos del proceso de contratación, esto por cuanto conlleva la interposición de recursos de objeción y solicitudes de aclaración al cartel por parte de los proveedores, además, de recursos de apelación a los actos de adjudicación.

2.51. De la información revisada de los expedientes contenidos en el SICOP, se evidenció que durante el periodo 2017-2018 el promedio, según procedimiento contractual, de versiones de cartel es de 1.6. Por ejemplo, en el 2017 hay procedimientos contractuales que tienen entre 7 y hasta 14 versiones del cartel de una misma licitación; y en el 2018 se presentaron casos con 10 y hasta 16 versiones de un cartel para un mismo procedimiento contractual, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro N.° 2

Año	N.° Procedimiento	Versiones de Cartel
2017	2017LA-000011-0058700001	7
	2017LA-000018-0058700001	7
	2017LN-000003-0058700001	15
2018	2018LA-000023-0058700001	10
	2018LA-000016-0058700001	10
	2018LA-000006-0058700001	16

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del SICOP

2.52. Además, se determinó que, en el 2017 de 302 procedimientos contractuales, se presentaron 28 recursos de objeción, de los cuales 5 fueron declarados con lugar y 15 parcialmente con lugar, es decir un 71.4% del total de los recursos. En el 2018 de 282 procedimientos contractuales, se presentaron 22 recursos de objeción, de los cuales 4 fueron declarados con lugar y 7 parcialmente con lugar, es decir un 50% del total de recursos presentados.

2.53. Adicionalmente, respecto a los recursos de revocatoria, en el 2017 de 302 procedimientos contractuales, se presentaron 74 recursos de los cuales 22 fueron declarados con lugar y 4 parcialmente con lugar, es decir un 35.14% del total de recursos. En el 2018 de 282 procedimientos, se presentaron 49 recursos de revocatoria, de los cuales 9 fueron declarados con lugar y 16 parcialmente con lugar, es decir un 51.02% del total de recursos presentados.

2.54. En línea con lo anterior, la Auditoria Interna del COSEVI ha manifestado en varios informes debilidades en los carteles y estudios técnicos, como por ejemplo la ausencia de estudios de mercado y de precios, características de carteles muy específicas y con valores exactos en las dimensiones requeridas, sin dejar la posibilidad de más opciones de participación mediante rangos de tolerancia aceptados, lo que puede limitar la participación de otros oferentes, y la ausencia de fundamentación técnica de la contratación y la adjudicación, entre otros.

2.55. La situación antes mencionada obedece principalmente a que COSEVI carece de regulación interna oficial y vigente que reúna las políticas, procedimientos operativos y directrices en materia de contratación administrativa, por medio de la cual se establezcan las relaciones de coordinación

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

y la definición de competencias y responsabilidades de las unidades que intervienen en los procesos de contratación administrativa, así como todas las actividades que conlleva dicho proceso. Además, es necesario contar con regulación ante eventuales cambios de personal con el fin de apoyar los procesos de inducción del personal nuevo.

2.56. Las debilidades en las capacidades técnicas por parte de las Unidades participantes del proceso, así como la insuficiente capacitación al personal de elementos mínimos relacionados con la elaboración de especificaciones y estudios técnicos, afectan el cumplimiento de los objetivos con éxito.

2.57. En línea con lo anterior, la Administración del COSEVI indicó:[36]

> *… la deficiencia en las especificaciones …algunas veces es por falta de mayor investigación en el mercado o la Unidad (es) Solicitante(s) no se tiene claro que es lo realmente requiere adquirir; esto por cuanto algunas veces piden proformas de referencia y copian textualmente las especificaciones de una marca específica, por ejemplo: medidas o pesos exactos de un producto determinado, lo cual hace que se presenten recursos de objeción al cartel…/ En cuanto a los estudios técnicos, se debe principalmente a que las personas no tienen el cuidado de revisar bien las ofertas contra lo solicitado en el pliego cartelario de la contratación (requisitos admisibilidad, otros requisitos, condiciones técnicas, condiciones generales, etc), u omiten algunos detalles en el estudio, como por ejemplo: verificación de reserva presupuestaria, cuadro de evaluación, detalle de ubicación y nombre de cumplimiento e incumplimiento, y otros de las plicas participan*tes."

2.58. Las deficiencias en las especificaciones técnicas elaboradas por la Unidades respectivas, así como en los estudios técnicos, afectan la definición del objeto contractual y el plazo de tramitación del procedimiento contractual, con lo cual se ve afectada la eficiencia del proceso. Por ejemplo, de acuerdo con "los plazos óptimos" suministrados por el COSEVI para los distintos tipos de procedimientos contractuales, se evidenció que dichos plazos no se cumplen y en algunos casos el "plazo óptimo" es superado en promedio para las contrataciones directas en 48 días hábiles, para las licitaciones abreviadas en 140 días hábiles y para las licitaciones públicas en 181 días hábiles. Asimismo, en algunos procesos de contratación, el plazo óptimo en el caso de contrataciones directas, licitaciones abreviadas o licitaciones públicas es superado hasta en más de 200 días hábiles.[37]

2.59. Finalmente, lo anterior tiene una afectación directa con la entrega de los bienes y servicios contratados o por contratar, lo que conlleva mayores costos administrativos y la posible afectación en el cumplimiento de los objetivos institucionales.

---

[36] Mediante Oficio N.° DEPROV-2019-0220 del 02 de octubre 2019

[37] 2017CD-000194-0058700001, 2017CD-000122-0058700001, 2018LA-000022-0058700001, 2018LN-000002-0058700001

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

3. Conclusiones

3.1. De acuerdo con los resultados obtenidos en esta auditoria se determinaron debilidades generales a nivel de gestión del procedimiento de contratación de bienes y servicios del COSEVI, así como limitaciones particulares en las etapas de dicho proceso, situación que limita la transparencia, la rendición de cuentas y trazabilidad en los expedientes, facilitando la posibilidad de actos de corrupción.

3.2. De la revisión de los expedientes electrónicos de contratación administrativa del COSEVI se evidenció la falta de documentos relevantes, tales como las facturas y su respaldo, la recepción provisional y definitiva de los bienes y servicios contratados. Además, en los expedientes se encuentra información duplicada, así como un mal registro de la documentación en cada una de las etapas.

3.3. Por otra parte, se evidenció la omisión de documentos correspondientes a la decisión inicial en el proceso de planificación contractual del COSEVI, así como deficiencias en las especificaciones técnicas de algunos carteles elaborados por las Unidades respectivas, y en estudios técnicos que estos realizan. Asimismo, se determinó que el COSEVI no ha realizado un análisis de riesgos que le permita identificar de manera oportuna los riesgos que enfrenta el proceso de contratación administrativa en sus diferentes fases.

3.4. Cabe señalar que a pesar de las ventajas que ofrece la plataforma del SICOP, la tecnología por sí sola no es garantía de éxito de los procesos; la capacitación adecuada, el registro oportuno, la incorporación de documentos en el lugar que corresponde son factores determinantes para que el sistema funcione como un mecanismo idóneo para la ejecución de las mejores prácticas durante todas las etapas del proceso de adquisiciones realizadas por el estado.

3.5. Un expediente electrónico no contempla únicamente el poder ingresar a un sistema web; sino que se requiere tener acceso a la información que se necesita en cualquier momento para conocer en qué, cómo y para qué se invierten los recursos públicos.

3.6. Finalmente, las deficiencias señaladas no solo afectan principios elementales ya indicados como la transparencia y la rendición de cuentas, sino que inciden en una adecuada conceptualización del objeto contractual y en los plazos del proceso de contratación, lo cual tiene una afectación directa en las compras de bienes y servicios que se traducen, en servicios públicos que no son recibidos de manera oportuna por la sociedad. Asimismo, se puede generar el riesgo de no obtener dichos bienes con la calidad y precios razonables.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

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, 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 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.

AL LICENCIADO ALEXANDER VÁSQUEZ GUILLÉN EN SU CALIDAD DE JEFE DEL DEPARTAMENTO DE SUMINISTROS DEL COSEVI

4.4. Elaborar, divulgar e implementar un procedimiento para el registro adecuado y oportuno en la plataforma digital SICOP de los procesos de contratación administrativa gestionados por el Departamento de Suministros de conformidad con los plazos establecidos en la normativa. Para dar por acreditado el cumplimiento de esta disposición, esa Jefatura deberá remitir al Área de Seguimiento de Disposiciones de la Contraloría General una certificación en la cual conste la elaboración y divulgación del procedimiento requerido a más tardar 30 de junio del 2020 y un oficio donde conste su implementación a más tardar el el 31 de agosto. (Ver párrafos del 2.12 a 2.15 de este informe).

AL ING. EDWIN HERRERA ARIAS DIRECTOR EJECUTIVO DEL COSEVI O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

4.5. Ordenar el diseño e implementación de un análisis de riesgos para el procedimiento de contratación administrativa tanto del COSEVI, como de las Direcciones de Educación Vial, Ingeniería de Tránsito y Policía de Tránsito; que permita monitorear de forma permanente el control interno en las diferentes fases del procedimiento de contratación, (planificación, selección del contratista, ejecución contractual), con el fin de disponer de información actualizada sobre los riesgos más relevantes y la definición de las acciones correctivas para la administración. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, el Director Ejecutivo deberá remitir a la Contraloría General, una certificación donde conste que se giró la instrucción del diseño en los términos solicitados a más tardar el 31 de enero de 2020 y una certificación donde se haga constar que se implementó dicho análisis a más tardar el 29 de mayo del 2020. (Ver párrafos del 2.25 al 2.26).

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

AL ING. EDWIN HERRERA ARIAS DIRECTOR EJECUTIVO DEL COSEVI O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

4.6. Emitir e implementar un procedimiento para que en cada uno de los procesos de contratación que realiza el COSEVI, según normativa vigente, se elabore e incorpore dentro del expediente a) un cronograma del proceso contractual en la decisión inicial, el cual deberá ser incluido dentro del expediente respectivo exceptuando aquellas contrataciones que sean de entrega inmediata. b) los procedimientos de control de calidad a ejecutar en la fase contractual c) el documento de análisis que demuestre el análisis de la razonabilidad del precio. Para la acreditación del cumplimiento de esta disposición deberá presentarse una certificación del Director Ejecutivo en la que se indique que se emitió e implementó el procedimiento en los términos requeridos a más tardar el 30 de junio del 2020. (Ver párrafos 2.36 a 2.40 de este informe).

AL ING. EDWIN HERRERA ARIAS DIRECTOR EJECUTIVO DEL COSEVI O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

4.7. Elaborar y remitir a la Junta Directiva del COSEVI una propuesta de actualización del Reglamento Interno para los Procedimientos y Actuaciones en materia de Contratación Administrativa del Consejo de Seguridad Vial, la cual debe reunir la descripción de las actividades a realizar en cada una de las fases de contratación administrativa (planificación, procedimientos de selección del contratista y ejecución contractual), según la normativa vigente; y que contemple la regulación interna emitida en materia de contratación administrativa, donde se establezcan las relaciones de coordinación y la definición de competencias y responsabilidades de las unidades que intervienen en los procesos de contratación administrativa,(COSEVI, Direcciones de Educación Vial, Ingeniería de Tránsito y Policía de Tránsito); así como los procedimientos para la incorporación de la información en el SICOP. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición remitir copia del oficio de remisión de dicha propuesta a más tardar el 29 de mayo de 2020. (Ver párrafos 2.50 a 2.54 de este informe).

A LA JUNTA DIRECTIVA DEL COSEVI

4.8. Resolver acerca de la propuesta de actualización del Reglamento Interno para los Procedimientos y Actuaciones en materia de Contratación Administrativa del Consejo de Seguridad Vial, presentada por la Presidencia Ejecutiva en atención a la disposición 4.7. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición remitir copia del acuerdo en donde consta lo resuelto por ese órgano colegiado a más tardar 30 días naturales después de recibida la propuesta. (Ver párrafos 2.50 a 2.54 de este informe).

AL ING. EDWIN HERRERA ARIAS DIRECTOR EJECUTIVO DEL COSEVI O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

4.9. Ordenar la elaboración e implementación de un plan de capacitación (modalidad virtual y presencial) para el Departamento de Suministros, el cual contemple temas atinentes a la labor sustantiva de ese Departamento, así como que considere a los principales actores de los demás departamentos solicitantes (Direcciones de Educación Vial, Ingeniería de Tránsito y Policía de

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Tránsito); con injerencia en procedimientos de contratación administrativa. Para la acreditación del cumplimiento de esta disposición deberá presentarse una certificación de esa Dirección en la que se indique que se elaboró el citado plan de capacitación a más tardar el 15 de mayo del 2020 y una certificación en la que conste que el plan de capacitación se encuentra en implementación a más tardar el 30 de agosto del 2020. (Ver párrafos 2.50 a 2.54 de este informe).

MARCELA ARAGON SANDOVAL (FIRMA) Fecha: 2019.11.22 14:55:46 -06'00'

Marcela Aragón Sandoval
Gerente de Área

CARLOS RICARDO MORALES CASTRO (FIRMA) Firmado digitalmente por CARLOS RICARDO MORALES CASTRO (FIRMA) Fecha: 2019.11.22 10:20:52 -06'00'

Carlos Morales Castro
Asistente Técnico

INGRID VANESSA PORRAS GUERRERO (FIRMA) Firmado digitalmente por INGRID VANESSA PORRAS GUERRERO (FIRMA) Fecha: 2019.11.22 10:07:16 -06'00'

Ingrid Porras Guerrero
Coordinadora

/agl

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica