INFORME Nro. **DFOE-SOC-IF-00015-2019**
29 de noviembre, 2019

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL PROCESO DE ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS QUE REALIZA LA UNIVERSIDAD NACIONAL

2019

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

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo **4**

1. Introducción **6**

ORIGEN DE LA AUDITORÍA 6
OBJETIVO DE LA AUDITORÍA 6
ALCANCE 6
CRITERIOS DE AUDITORÍA 7
METODOLOGÍA APLICADA 7
ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA 9
LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA 9
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO 9
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA 11
SIGLAS 11
GLOSARIO 12

2. Resultados **14**

ALERTAS SOBRE VULNERABILIDADES EN LA GESTIÓN DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA UNA 14

Falta la implementación de un sub-sistema de valoración del riesgo en el tema de contratación administrativa a nivel institucional 14
Insuficiencia de controles que identifiquen y prevengan vulnerabilidades en la fase de planificación contractual 16
Ausencia de evidencia sobre la vinculación de los procedimientos contractuales con el Programa de Adquisiciones Institucional 17
Omisión de información en la Decisión Inicial 18
Falta de evidencia sobre la justificación del procedimiento de compra elegido 20
Debilidades que pueden propiciar vulnerabilidades en la fase del procedimiento de contratación 20
Omisión de información en los carteles de compra 21
Debilidades observadas en la documentación de los expedientes de compras 23
Debilidades relacionadas con la recepción y admisibilidad de las ofertas 23

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

Debilidades relacionadas con el proceso de evaluación y adjudicación de las ofertas..... 25
Insuficientes controles para administrar vulnerabilidades en la fase de gestión contractual 27

3. Conclusiones..... 30

4. Disposiciones..... 30

AL DR. ALBERTO SALOM ECHEVERRÍA, EN SU CALIDAD DE RECTOR Y COORDINADOR DE LA COMISIÓN GERENCIAL DEL SISTEMA DE MEJORAMIENTO CONTINUO DE LA GESTIÓN UNA, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO 31
AL DR. ALBERTO SALOM ECHEVERRÍA, EN SU CALIDAD DE RECTOR, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO..... 31
AL LIC. JUAN MIGUEL HERRERA DELGADO, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR DEL ÁREA DE PLANIFICACIÓN Y AL MAP. NELSON VALERIO AGUILAR, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR DE PROVEEDURÍA INSTITUCIONAL, O A QUIENES EN SU LUGAR OCUPEN EL CARGO 31
AL MAP. NELSON VALERIO AGUILAR, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR DE PROVEEDURÍA INSTITUCIONAL, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO 32

GRÁFICOS

GRÁFICO1 SELECCIÓN DE EXPEDIENTES DE COMPRAS..... 8
GRÁFICO 2 DISTRIBUCIÓN DE COMPRAS POR TIPO DE PROCEDIMIENTO.....10
GRÁFICO 3 ALERTAS CONFIRMADAS Y DESCARTADAS.....15
GRÁFICO 4 SEÑALES DE ALERTA EN LA FASE DE PLANIFICACIÓN DE ADQUISICIONES.....17
GRÁFICO 5 SEÑALES DE ALERTA EN LA FASE DE PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN.....21
GRÁFICO 6 SEÑALES DE ALERTE EN LA FASE DE LA EJECUCIÓN CONTRACTUAL.....28

FIGURAS

FIGURA 1 CICLO DE VIDA DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA.....10

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 fiscalización realizada por la Contraloría General en la UNA examinó el proceso de contratación administrativa que lleva a cabo la institución, con el fin de verificar el cumplimiento del marco regulatorio vigente y la identificación de debilidades en los procedimientos internos establecidos en la entidad relacionados con este tema, así como determinar si en la institución se están midiendo los riesgos del proceso y revisar la vulnerabilidad institucional en la adquisición de bienes y servicios.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

La presente fiscalización resulta relevante ya que está enfocada en la implementación de mejoras en la gestión de los recursos que tramita la Dirección de Proveeduría Institucional de la UNA, que para el período 2017-2018 adjudicó un total de 745 procedimientos de compra que alcanzan los ¢23.461,1 millones de colones; tema riesgoso y de impacto en los objetivos institucionales, especialmente porque la institución forma parte del Sistema de Educación Superior Universitaria y tiene como fin crear, conservar y transmitir la cultura y ofrecer una educación integral a los estudiantes.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

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

En consecuencia, se evaluaron los riesgos a los que se podría enfrentar la universidad en las tres fases del ciclo de vida del procedimiento de contratación. Para ello, se realizó un análisis integral de las bases de datos del Sistema de la Actividad Contractual (SIAC), que contiene la información de la contratación administrativa de la UNA para los períodos seleccionados. Mediante la asistencia de diferentes métodos estadísticos se generaron alertas de relevancia que permitieron la selección para análisis de 48 expedientes, los cuales fueron revisados por medio de un instrumento de verificación compuesto por 81 ítems que consideran las distintas fases del ciclo de vida de la contratación en términos de la planificación, el desarrollo de los procedimientos y la ejecución contractual.

Así las cosas, del análisis de 3.888 ítems revisados para identificar patrones de alertas sobre vulnerabilidades (equivalente a 81 ítems por 48 expedientes), se visualizan alertas en las tres etapas del proceso de contratación en este orden: Planificación 17,49%, Procedimientos de Contratación 14,05% y Ejecución Contractual 9,07%.

Dentro de este contexto, los patrones de alertas con mayor incidencia en la etapa de planificación, se relacionan con omisiones de información en la Decisión Inicial y la justificación del procedimiento de compra elegido. Además, no fue posible constatar que las compras cumplen con la programación contenida en el Programa de Adquisiciones de la Universidad por cuanto el mismo no las detalla. También se visualizan contrataciones de obra pública donde no se deja constancia en el expediente de la realización de los

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

estudios previos, tales como viabilidad ambiental, expropiación de terrenos y remoción de servicios públicos.

En cuanto a la fase de contratación destacan alertas relacionadas con los carteles de compra por la omisión de multas o cláusulas penales, similitudes entre las ofertas ganadoras y las especificaciones técnicas, así como ausencia de claridad en las especificaciones cartelarias. También se observan debilidades en cuanto a la recepción y admisibilidad de las ofertas. En la evaluación y adjudicación se percibieron deficiencias en el proceso de calificación, así como la existencia de precios excesivos o muy similares a los precios de referencia.

Finalmente, en la fase de gestión contractual las alertas de mayor representatividad se relacionan con la falta de aplicación de multas y cláusulas penales, ausencia de acreditación en el expediente de la documentación de respaldo de los pagos realizados al contratista, demoras injustificadas en la entrega de obras, bienes o servicios y falta de constancia del acta de recepción de la obra, bien o servicio.

¿QUÉ SIGUE?

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

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 SOCIALES

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL PROCESO DE ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS QUE REALIZA LA UNIVERSIDAD NACIONAL

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

1.1. En el sector público, las compras de bienes y servicios son particularmente vulnerables a prácticas poco transparentes, lo que las convierte en un proceso crítico, en el que además se involucran grandes cantidades de dinero y la interacción del sector público y privado provoca que se presenten importantes riesgos que requieren ser identificados y atendidos.

1.2. Con el fin fortalecer la prevención de la corrupción, mediante acciones novedosas de fiscalización integral, apoyado en la inteligencia de negocios, la Contraloría General de la República incluyó la realización de este tipo de estudios como parte de los objetivos detallados en el Plan Estratégico 2013-2020.

1.3. Dado lo anterior, se ha propuesto en su estrategia organizacional, la realización de fiscalizaciones en un conjunto de entidades públicas, de forma que permitan valorar las vulnerabilidades de los sistemas de gestión de compras y por ende de control, aplicados a los procesos de contratación administrativa, para impulsar mejoras en la gestión que se realiza en torno a este tema y al manejo los fondos públicos que involucra.

OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

1.4. El objetivo de esta auditoría consistió en identificar vulnerabilidades en los procesos de adquisición de bienes, servicios y proyectos ejecutados por la Universidad Nacional, para fortalecer los sistemas de control interno y de gestión de las adquisiciones y así procurar mitigar los riesgos de que se presenten actos de corrupción.

ALCANCE

1.5. El estudio comprendió la evaluación de los procedimientos y mecanismos de control establecidos en los procesos de contratación administrativa llevados a cabo por la Dirección de Proveeduría Institucional, durante los años 2017 y 2018, ampliándose en los casos que fue necesario.

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

CRITERIOS DE AUDITORÍA

1.6. Los criterios de evaluación aplicados en la auditoría se comunicaron mediante oficio DFOE-SOC-1125 del 7 de noviembre de 2019. Transcurrido el plazo establecido en dicho documento para remitir observaciones, no se recibieron comentarios sobre el particular.

1.7. Como criterios relevantes, se debe mencionar que la actividad contractual del Sector Público se rige por la Ley de Contratación Administrativa Nro. 7494 (LCA) del 2 de mayo de 1995 y sus reformas y el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RCA), Decreto Ejecutivo Nro. 33411 del 27 de setiembre de 2006 y sus reformas, que se constituyen en las bases para adquirir bienes, servicios y obras de infraestructura. Así como para diseñar e implementar los lineamientos y las prácticas necesarias para regular los procedimientos y orientarlos al cumplimiento de los fines, metas y objetivos institucionales.

1.8. Además, no se debe dejar de lado lo establecido en la Ley General de Control Interno Nro. 8292 del 31 de julio de 2002, que dispone sobre la necesidad de que la Administración Activa ejecute una serie de acciones tendientes a garantizar la eficiencia y la eficacia de sus procesos operativos, y cumplir con la normativa jurídica y técnica, así como de contar con información confiable y oportuna que le permita administrar el riesgo de no lograr sus objetivos.

METODOLOGÍA APLICADA

1.9. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la Contraloría General de la República y el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE.

1.10. El análisis de los datos se realizó con la ayuda del Software de Inteligencia de Negocios denominado “Qlikview” y las herramientas ofimáticas de Microsoft Office.

1.11. La metodología empleada incluyó el análisis e integración de la información contenida en la base de datos del Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC). Dicho análisis se realizó mediante la aplicación de herramientas tecnológicas que permiten la interrelación entre diferentes variables de esas bases de datos.

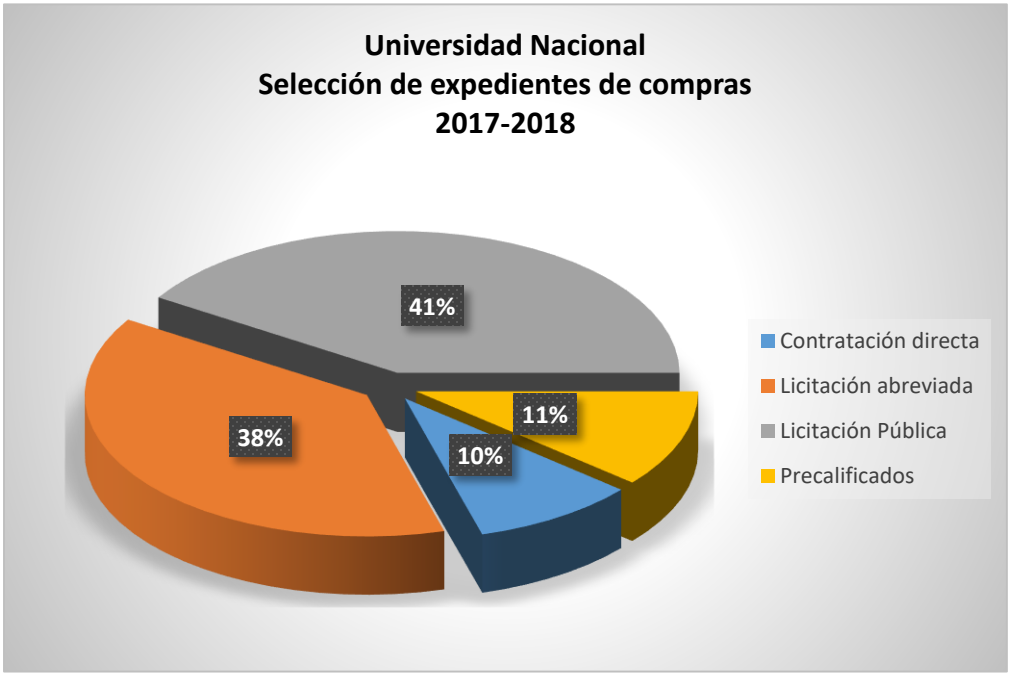
1.12. Asimismo, el estudio incluyó el empleo de varios métodos de análisis de datos como análisis transaccional, análisis de indicadores de riesgo o banderas rojas, y análisis estadístico descriptivo y predictivo, relativos a la actividad contractual de la institución, cuyo objetivo fue detectar comportamientos anormales en los datos de los montos contratados.

1.13. Adicionalmente, se elaboró un instrumento de verificación con 81 ítems que consideran las distintas fases del ciclo de vida de la contratación en términos de la planificación, el desarrollo de los procedimientos y la ejecución contractual, para aplicarlo a la revisión de una selección de expedientes de los diversos procedimientos de contratación administrativa. Este instrumento se fundamenta en la LCA y su Reglamento, la Ley General de Control Interno, así como en las sanas prácticas de contratación administrativa definidas por el Banco Mundial y la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por su denominación en inglés), entre otros; mediante el cual se analizaron vulnerabilidades ante posibles actos indebidos, con base en las señales de alerta identificadas.

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

1.14. Producto de los análisis de datos mencionados, se seleccionaron 48 expedientes de contrataciones administrativas adjudicadas durante los años 2017 y 2018, las que suman un total de ₡9.808.4 millones, representando un 41.81%, del monto total adjudicado en ese período por la UNA (₡23.461.1 millones). De esa selección de expedientes 4 expedientes que constituyen un 41,07% (4.028.8 millones) corresponden a licitaciones públicas, 19 expedientes que constituyen un 38,34% (3.760.6 millones) a licitaciones abreviadas, 3 expedientes que constituyen un 11,11% (1.090.1 millones)a contratación a precalificados y 22 expedientes para un 9,47% (928.9 millones) a contrataciones directas, según se muestra seguidamente:

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de contratación administrativa del SIAC para los años 2017 y 2018.

1.15. La herramienta utilizada permitió el análisis de 3.888 ítems para identificar patrones de alertas sobre vulnerabilidades (equivalente a 81 ítems por 48 expedientes), que generaron un total de 2.362 respuestas válidas, se determinó que en un 14.06% (332) se confirmaron los patrones de alerta, y en un 85.94% (2.030) se descartaron. De esos patrones que se confirmaron, se visualizan alertas en las tres etapas del proceso de contratación en este orden: Planificación 17.49%, Procedimientos de contratación 14.05% y la Ejecución Contractual 9.07%.

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

ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

1.16. La fiscalización apoyada en la inteligencia de negocios permitió dirigir los esfuerzos hacia la selección de contrataciones con mayores vulnerabilidades y no como parte de una muestra aleatoria.

1.17. Además, un aspecto positivo importante de destacar es la colaboración de los funcionarios de la Dirección de Proveeduría Institucional y de la Dirección del Programa de Gestión Financiera, quienes brindaron su anuencia para brindar la información que estaba a su alcance, para aclarar dudas y proporcionar información para realizar esta auditoría.

LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

1.18. Se presentaron algunas dificultades debido a que la información relacionada al tema de pagos de las contrataciones, no se encontraba completa en los expedientes de las contrataciones y se debió solicitar a la Dirección del Programa de Gestión Financiera, instancia que a su vez debió solicitar a la Proveeduría Institucional la información relacionada con las facturas canceladas.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

1.19. La Universidad Nacional fue creada mediante la Ley N° 5182, del 15 de febrero de 1973, como una institución de educación superior[1], autónoma, con independencia administrativa plena, que podrá adquirir derechos y contraer obligaciones y que formará parte del Sistema Nacional de Educación Superior[2], y cuyo fin es "crear, conservar y trasmitir la cultura y ofrecer una educación integral a los estudiantes[3]. Está conformada por varios órganos colegiados superiores, a saber: Asamblea Universitaria (máxima instancia institucional), Asamblea de Representantes, Consejo Universitario, Consejo Académico y Congreso Universitario. En la Dirección superior Ejecutiva se encuentran la Rectoría y la Rectoría Adjunta, que rinden cuentas a la Asamblea de Representantes y tienen a cargo las siguientes Vicerrectorías: Administración, Docencia, Investigación, Extensión y Vida Estudiantil.

1.20. La Dirección de Proveeduría Institucional conduce los procedimientos de contratación administrativa en lo que respecta a adquisición de bienes y servicios, y proyectos de infraestructura. Depende jerárquicamente de la Vicerrectoría de Administración y está conformada por tres secciones: (1) Planificación, (2) Abastecimiento y Atención al Usuario, (3) Contratación Administrativa, la cual está dividida en dos áreas: a) análisis de compras y gestión aduanal, b) sección de Control y Evaluación.

1.21. En la UNA el proceso de contratación administrativa se ejecuta de acuerdo con el ciclo de vida cuyas fases son: planificación, procedimiento de contratación y gestión contractual según aprecia seguidamente:

[1]Artículo N° 1 de la Ley N° 5182, del 15 de febrero de 1973.
[2]Artículo N° 2 de la Ley N° 5182, del 15 de febrero de 1973.
[3]Artículo N° 4 de la Ley N° 5182, del 15 de febrero de 1973.

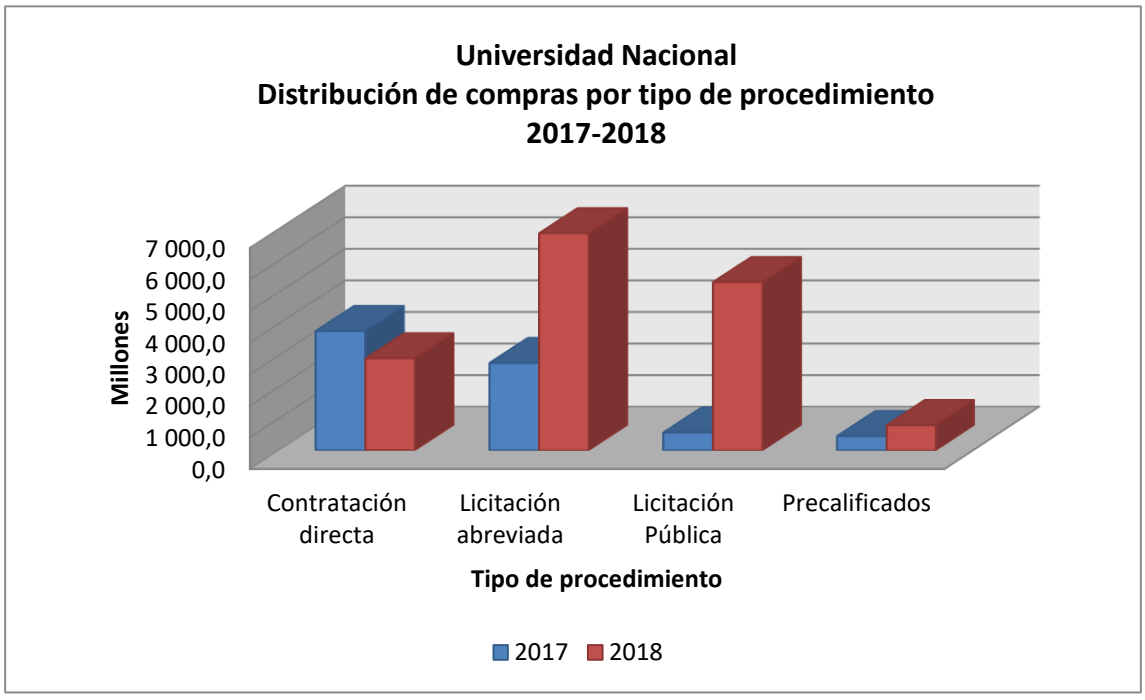
Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Figura 1

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

1.22. El presupuesto de la universidad para el año 2017 fue de ¢174.653.4 millones y para el 2018 ascendió a ¢179.142.1 millones. La contratación administrativa de la UNA ascendió a ₡7.552,2 millones en el año 2017 y ₡15.908,9 millones en el 2018, para un total de ₡23.461,1 millones, utilizando los diversos tipos de procedimientos de contratación administrativa que regula la LCA y el RCA, siendo la licitación abreviada el procedimiento que concentró mayor monto adjudicado en esos años, tal como se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de contratación administrativa del SIAC para los años 2017 y 2018.

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

1.23. El procedimiento de contratación que concentró la mayor cantidad de recursos adjudicados en el año 2017 fue la Contratación Directa con un 49,99% de los recursos (₡3.775,4 millones), seguidamente la Licitación Abreviada con un 36,59% (₡2.763,4 millones) del total adjudicado ese año y la Licitación Pública Nacional con una representatividad de un 7,45% (₡562,3 millones). Adicionalmente se adjudicaron 3 procedimientos correspondientes a Contratación a Precalificados, lo que representa un 5.97% de los recursos (₡451,2 millones).

1.24. Para el año 2018, el procedimiento de contratación que concentró la mayor cantidad de recursos adjudicados en el año 2018 fue la Licitación Abreviada con un 43.21% de los recursos (₡6.874,0 millones), seguido de la Licitación Pública Nacional con un 33.46% (₡5.323,7 millones) del total adjudicado ese año, la Contratación Directa con un 18.31% (₡2.912,7 millones) y finalmente la Contratación a Precalificados con el 5.02% (₡798,5 millones).

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

1.25. En reunión del 19 de noviembre de 2019 en las instalaciones de la Universidad Nacional, se presentaron los resultados de la auditoría a los siguientes funcionarios: MAG. Nixia Sala López, Directora Ejecutiva de la Rectoría; MSc. José Carlos Chinchilla Coto, Presidente del Consejo Universitario; Dr. Pedro Ureña Bonilla, Vicerrector de Administración; MAP. Nelson Valerio Aguilar, Director de Proveeduría Institucional; Lic. Juan Miguel Herrera Delgado, Director del Área de Planificación Universitaria; Sra. Sugeily Madrigal Rodríguez, Jefa Sección de Control Interno, APEUNA; Sra. Sussy Aria Hernández, Abogada de Asesoría Jurídica; Sra. Laura Granda Vargas, Directora Ejecutiva de la Vicerrectoría de Administración; de la Universidad Nacional.

1.26. El borrador del informe de la auditoría se remitió mediante oficio No. 18175 (DFOE-SOC-1173) del 21 de noviembre de 2019. Sobre el particular, se recibieron observaciones al borrador del informe mediante el oficio Nro. UNA-R-OFIC-3413-2019 del 27 de noviembre de 2019. Estas observaciones fueron valoradas y aquellas que procedían, fueron de recibo de la Contraloría General y se ajustó lo pertinente en el contenido de este informe.

SIGLAS

1.27. A continuación, se presentan las principales siglas que se referencian a lo largo de este documento:

SIGLA	Significado
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
LGCI	Ley General de Control Interno
UNA	Universidad Nacional
SEVRI	Sistema Específico de valoración de Riesgo Institucional
SIAC	Sistema Integrado de la Actividad Contractual
LCA	Ley de Contratación Administrativa
RCA	Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa

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

GLOSARIO

1.28. A continuación, se presentan las principales definiciones que se utilizan en este documento:

Término	Concepto
Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional (SEVRI)	Conjunto organizado de elementos que interaccionan para la identificación, análisis, evaluación, administración, revisión, documentación y comunicación de los riesgos institucionales.
Sistema de Control Interno (SCI)	El Sistema de Control Interno comprende un conjunto de buenas prácticas que permiten a la organización disponer de las medidas de control requeridas para prevenir o mitigar los riesgos que podrían obstaculizar el cumplimiento de los objetivos.
Dirección de Proveeduría Institucional	Unidad de máxima autoridad de la Proveeduría Institucional, responsable de llevar a cabo el cumplimiento de los objetivos del Programa, así como del desarrollo integral de los equipos de trabajo de sus áreas.
Licitación Nacional (LN)	Es el procedimiento ordinario de compra más abierto a la participación de los potenciales oferentes, es también el más formalista y los plazos establecidos son más amplios.
Licitación Abreviada (LA)	Procedimiento ordinario de concurso pero menos formalista que la LN. Se basa en hacer uso de un registro de proveedores a efectos de invitar únicamente a las empresas inscritas en éste. Se trata entonces de un concurso más sencillo, con menor concurrencia de oferentes.
Licitación con precalificación	Es una licitación que está compuesta de dos etapas: una primera parte de precalificación y posteriormente una etapa de adjudicación del bien o servicio a contratar. Puede precalificarse para la realización de un solo concurso o para varios concursos.
Contratación Directa (CD)	La contratación directa es un proceso mucho más simple que los procedimientos ordinarios de contratación, por lo que ha de constituirse en un proceso expedito, ajeno a plazos y trámites que desvirtúen su naturaleza, que se deben ajustar, "en lo pertinente" a requisitos previos, principios y normas generales. Se deben utilizar solamente en el caso de que la ley lo permita, o que se presenten como la única forma de solventar una necesidad pública.
Alerta	Se entiende como la señal de riesgo de que una situación se sale de lo habitual y debe examinarse con más detenimiento.
Estudio de razonabilidad de precios	Estudio de análisis de ofertas para establecer si los precios ofertadas son ruinosos o excesivos.
Plan Anual de Compras	Lista de las compras esenciales a realizar durante un periodo, para lo cual previamente las instituciones públicas debieron establecer según sus fines,

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

	prioridades, metas y necesidades, lo que van a comprar.
Etapa de planificación	Fase previa que inicia con la identificación de la necesidad pública a satisfacer.
Etapa de contratación	Se inicia con la decisión administrativa de promover el concurso (decisión inicial), emitida por el Jerarca o titular subordinado competente.
Etapa de ejecución contractual	Periodo durante el cual el contratista seleccionado por medio de un procedimiento de compra, ejecuta prestaciones a favor de la administración.

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. Resultados

ALERTAS[4] SOBRE VULNERABILIDADES EN LA GESTIÓN DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA UNA

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

2.1. La Universidad Nacional a la fecha no ha implementado un sub-sistema institucional que le permita la administración de los riesgos asociados a cada una de las etapas del proceso de contratación administrativa y que a su vez forme parte del Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional (SEVRI), con el fin de monitorear permanentemente el control interno de ese proceso y contar con cierto nivel de certeza de la probabilidad de ocurrencia de riesgos asociados, para adoptar medidas para minimizarlos y enfocar esfuerzos de capacitación en esas áreas débiles, situación que fue confirmada por el Director de la Proveeduría Institucional[5].

2.2. El Área de Planificación de la Universidad Nacional (APEUNA) con el apoyo de la Comisión Gerencial del Sistema de Mejoramiento Continuo de la Gestión son las instancias encargadas de planificar, coordinar y ejecutar el Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional (SEVRI) en la Universidad Nacional. En razón de lo anterior, las Vicerrectorías de la Universidad suministran a la Dirección de Planificación un análisis de riesgos de cada uno de los objetivos que le son asignados. No obstante, según se constató, dicha valoración no incluye el tema de contratación administrativa, ya que el análisis de riesgos de la UNA está enlazado únicamente al cumplimiento de objetivos estratégicos planteados en el Plan Estratégico Institucional.

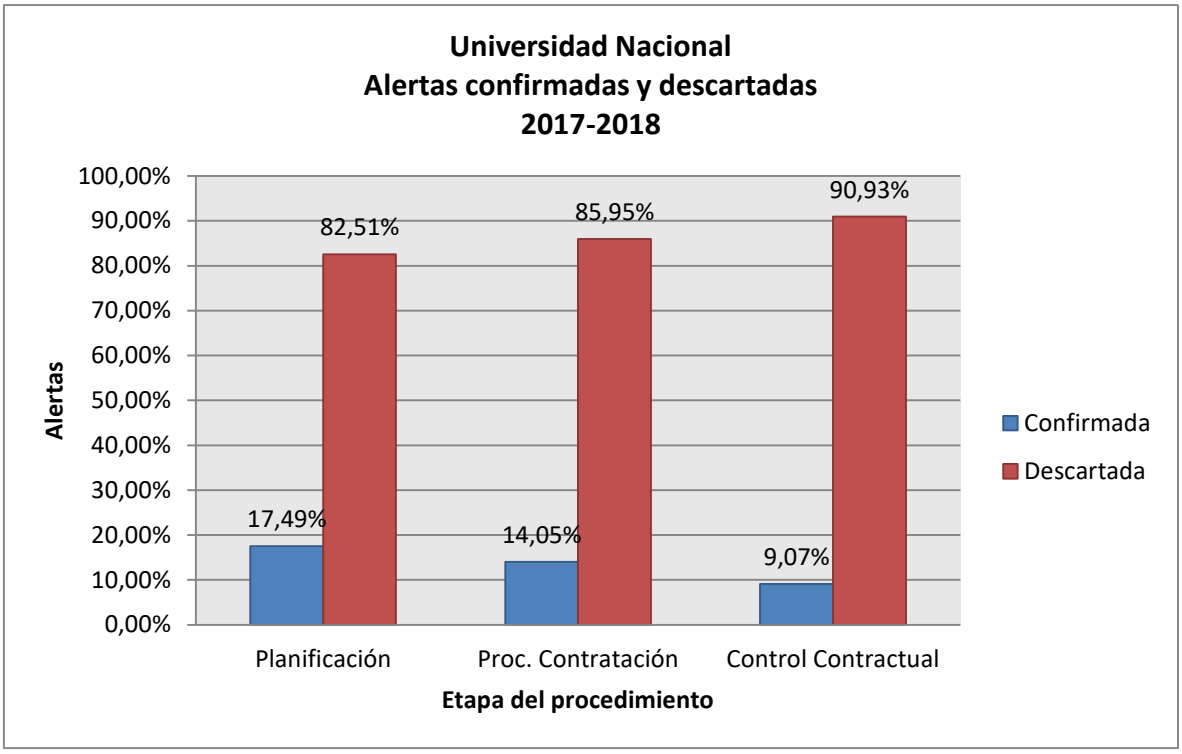
2.3. Este tema cobra importancia, dado que del análisis de 3888 ítems revisados (equivalente a 81 ítems de 48 expedientes) para identificar patrones de alertas sobre vulnerabilidades, que generaron un total de 236 respuestas válidas, se determinó que en un 14.06% (332), se confirmaron los patrones de alerta y en un 85.94% (2.030) se descartaron. En detalle se visualizan alertas en las tres etapas del proceso de contratación, siendo que los procesos más riesgosos son los de planificación con un 17,49% (96) y el de procedimientos de contratación con un 14,05% (202); y por último, procedimientos de control contractual con un 9,07% (34) de alertas confirmadas, tal como se muestra en el siguiente gráfico:

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

[5] Oficio UNA-PI-OFIC-312-2019 del 26 de julio de 2019, del Director de Proveeduría Institucional.

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

Gráfico 3



Fuente: Elaboración propia, con base en la aplicación del instrumento de verificación a una selección de expedientes de contratación administrativa dela UNA

2.4. A su vez, este Órgano Contralor realizó un análisis complementario, para identificar en cuántos de los 48 expedientes revisados, se presentó al menos una alerta confirmada para cada una de las fases del proceso de contratación administrativa, en cuyo caso se obtuvieron los siguientes resultados, fase de planificación un 100% (48 expedientes), fase de procedimiento de compra un 98% (47 expedientes) y en la ejecución contractual un 33% (16 expedientes).

2.5. Sobre este particular, los artículos 13 y 14 de la Ley General de Control Interno (LGCI) Nro. 8292[6], del 31 de julio de 2002, establecen el deber de la Administración en desarrollar y mantener una gestión que le permita administrar un nivel de riesgo determinado, para lo que debe analizar los riesgos relevantes asociados al logro de los objetivos y metas institucionales, su posible efecto, importancia y la probabilidad de ocurrencia. Lo anterior, con el fin de adoptar las medidas necesarias para el funcionamiento adecuado del sistema de valoración del riesgo, y se establezcan los mecanismos operativos que minimicen ese riesgo en las acciones por ejecutar.

[6]Publicada en la Gaceta Nro. 169 del 4 de setiembre de 2002.

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

2.6. Igualmente las Normas de Control interno para el Sector Público[7] en el aparte 3.1. sobre la valoración del riesgo establecen que el jerarca y los titulares subordinados, deben definir, implantar, verificar y perfeccionar un proceso permanente y participativo de valoración del riesgo institucional, según sus competencias, como un componente funcional del Sistema de Control Interno (SCI).

2.7. De lo anterior se desprende que la Universidad está en presencia de riesgos en materia de contratación administrativa que pueden materializarse, situación que en ausencia de una valoración adecuada de las medidas para su administración podrían alterar el equilibrio económico de los contratos, y eventualmente afectar negativamente el servicio de las unidades solicitantes de los bienes y servicios requeridos para el cumplimiento de la actividad sustantiva de la Universidad.

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

2.8. La fase de planificación de las actividades de contratación debe estar subordinada y entrelazada con la planificación institucional, debido a que es mediante esta planificación que se generan los insumos en los que se debe basar el desarrollo de los procedimientos de contratación idóneos para adquirir los objetos contractuales en las mejores condiciones para la institución.

2.9. Esta fase es la base y el soporte fundamental del contrato y permite que este se ajuste a las necesidades de la entidad. Además, esta planeación debe contribuir y estar enfocada al cumplimiento de los principios de economía y transparencia, de forma que se procure un manejo adecuado del patrimonio público.

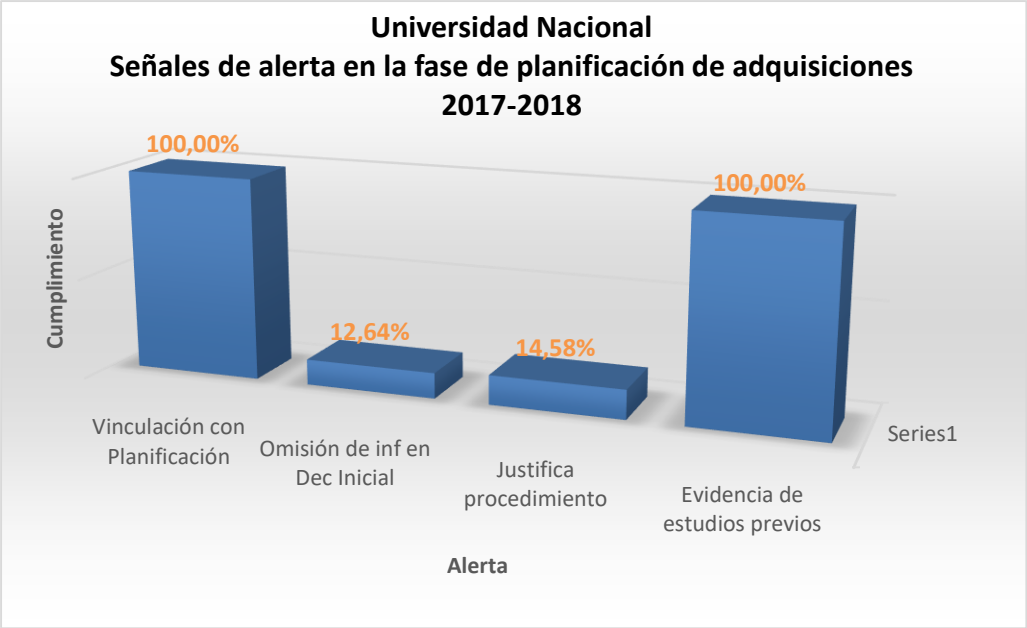
2.10. Por lo tanto, como parte de estas actividades se requiere la aplicación de sanas prácticas de gestión, entre ellas cumplir con el plan de adquisiciones debidamente programado, establecer con propiedad el objeto contractual, definir el fundamento en la selección del procedimiento a aplicar, realizar estudios de precios en el mercado con el fin de definir la existencia de precios ruinosos y excesivos, los roles y responsabilidades del responsable de la contratación, entre otros.

2.11. En el gráfico 4 se detallan las señales de alerta más relevantes encontradas en la fase de planificación de las adquisiciones de la UNA, las cuales evidencian las mayores vulnerabilidades de este proceso:

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

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

Gráfico 4



Fuente: Elaboración propia, con base en la aplicación del instrumento de verificación a una selección de expedientes de contratación administrativa dela UNA

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

2.12. En el 100% de las respuestas válidas (46 de 46) no se pudo verificar si las compras cumplen con la programación contenida en el Programa de Adquisiciones de la UNA para los años 2017 y 2018, debido a que estos son documentos genéricos que no detallan la planificación de las contrataciones por procedimiento de compra, sino por partida y subpartida como un total general. Es decir, que al tratar de cotejar la información contenida en el expediente con la del programa de adquisiciones, no se puede obtener una trazabilidad de la planificación de la compra, de manera que se pueda utilizar como mecanismo de control; lo cual puede provocar que los usuarios que consultan la información, no tengan la seguridad de que los bienes o servicios adquiridos responden a las necesidades y objetivos institucionales, lo que limita la transparencia y la rendición de cuentas.

2.13. Al respecto, el artículo 7 de la Ley de Contratación Administrativa[8], y el inciso a) del artículo 8 del Reglamento[9], establecen la obligación de la Administración Activa de elaborar un Programa anual de compras (PAC) a partir de un proceso estructurado de planificación, debidamente alineado con la Estrategia Institucional y que este se debe publicar incluyendo, entre otros, la siguiente información: a) Tipo de bien, servicio u obra

[8]Ley de Contratación Administrativa N°. 7494 del 2 de mayo de 1995.
[9]Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo N°. 33411 del 27 de setiembre de 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

por contratar, b) Proyecto o programa dentro del cual se realizará la contratación, c) Monto estimado de la compra, d) Período estimado del inicio de los procedimientos de contratación. e) Fuente de financiamiento. f) Cualquier otra información complementaria que contribuya a la identificación del bien o servicio.

2.14. Asimismo, lo observado en la UNA incumple con el artículo 4 de la LCA y el inciso b) del artículo 2 del RCA, que regulan el principio de eficacia en los procedimientos de compra, y además señalan que esos procedimientos deben estar orientados al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de la administración, con el propósito de garantizar la efectiva satisfacción del interés general, a partir de un uso eficiente de los recursos institucionales.

2.15. Por su parte, la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito es clara en señalar que es de interés público, entre otra, la información relacionada con el gasto de los fondos públicos[10].

Omisión de información en la Decisión Inicial

2.16. Las instituciones se encuentran en la obligación de consignar en el documento denominado como decisión inicial, (documento que debe encabezar todo procedimiento de contratación) aspectos tales como la descripción del objeto contractual, las especificaciones técnicas, los procedimientos de control de calidad a aplicar durante la ejecución del contrato, la estimación actualizada del costo, el cronograma con las tareas y los responsables de su ejecución, así como la designación del encargado general del contrato. Lo anterior, dado que este es el documento que debe encabezar todo procedimiento de contratación[11].

2.17. Asimismo, en el artículo 30 del RCA[12], se establece que la estimación del costo debe permitir el análisis de las ofertas con el fin de determinar si estas contienen precios inaceptables (ruinosos, excesivos o colusorios), condiciones que las excluiría del procedimiento de contratación respectivo.

2.18. En la aplicación del instrumento de verificación aplicado en la UNA, se observó que no obstante los expedientes contienen documentos que respaldan la decisión inicial del procedimiento de compra, estos no están acorde con las normas de cita, ya que en un 12.64% (35 de 277) se visualizaron insuficiencias.

2.19. Como debilidades relevantes se encontró que:

2.20. a) En 2 casos no quedó consignada la descripción del objeto contractual y sus especificaciones técnicas, lo que sucede debido a que las unidades solicitantes solamente indican la necesidad del bien o servicio a satisfacer, sin brindar mayor detalle del objeto y sus especificaciones, situación que es permitida por la Dirección de Proveeduría Institucional. La Decisión Inicial debe contener esta información pues es el documento oficial que respalda el inicio de la contratación. Lo anterior va en contra de una adecuada

[10]Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, N° 8422 del 6 de octubre del 2004 y sus reformas, Artículo 7.
[11]Según lo indicado en la Ley de Contratación Administrativa, artículo 7 incisos b), c), d), g) y el párrafo final del artículo 8 del Reglamento a dicha Ley.
[12]Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo N°. 33411 del 27 de setiembre de 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

trazabilidad del procedimiento de compra, y puede limitar la participación de eventuales oferentes y el favorecimiento a otros, así como la adquisición de bienes y servicios que no cumplan con lo solicitado

2.21. b) En 8 casos no se acreditaron los requisitos de control de calidad a aplicar en la ejecución contractual, dado a que según indicó la administración, solo definen a los encargados de verificar el cumplimiento de la contratación. La no acreditación de los procedimientos de control de calidad a aplicar en la fase de ejecución como parte del documento de decisión inicial, no permite dar trazabilidad a las condiciones contractuales sobre el control en la recepción de los bienes y/o servicios y por tanto se pueden ocasionar incumplimientos contractuales no detectados en la ejecución contractual.

2.22. c) En 5 casos no se visualiza documento que acredite la estimación del costo, ya que en 2 casos se realizó una contratación por imprevisibilidad por lo cual la estimación se basó en lo cobrado por la empresa adjudicada y en el resto de los casos (3) hubo omisión por parte de las unidades solicitantes en realizar la estimación del costo. La falta de un documento que evidencie el cálculo de la estimación del negocio, no permite tener un control sobre las metodologías con que se calculan los mismos.

2.23. d) En 11 casos no se visualiza que se han definido los márgenes de aceptación de precio ruinoso y excesivo debido a que, según indica la Proveeduría, se estableció mediante la circular UNA-PI-CIRC-NORM-042-2016 un margen de ±20% respecto de los costos estimados como razonables, lo cual se ha omitido mencionar y documentar como parte de la decisión inicial. Lo anterior no es conveniente dado que se podrían estar aceptando precios inadecuados en favor de terceros, debido a que no se utilizan los márgenes definidos de aceptación de precios ruinosos o excesivos.

2.24. e) En 5 casos no se definieron los recursos humanos y materiales que se dispondrán para la ejecución contractual, esto por omisión por parte de las unidades solicitantes y a falta de controles asociados por parte de la Proveeduría Institucional, lo cual no es conveniente pues se podrían estar realizando las contrataciones sin disponer la unidad solicitante con el suficiente recurso humano y material para su ejecución, lo que puede conllevar a una inadecuada ejecución contractual.

2.25. f) En 4 casos no consta la designación del responsable de la contratación, sus roles y responsabilidades específicos, dado que por omisión solamente se definen los encargados de verificar el cumplimiento de la contratación sin detallarse sus roles y responsabilidades Esta situación puede generar incumplimientos contractuales no detectados, a falta del establecimiento específico para cada contratación de los roles de los encargados de los contratos, así como que se reciban bienes y servicios que no cumplan con las especificaciones técnicas.

2.26. Por otra parte, en cuanto al 100% de los casos revisados por contrataciones de obra pública (3 de 3), se determinó que no se dejó constancia en el expediente de la realización de los estudios previos correspondientes, tales como viabilidad ambiental, expropiación de terrenos y remoción de servicios públicos. Esta situación se da en virtud de que, las unidades solicitantes no envían para archivo en el expediente de la contratación los estudios en referencia y la Unidad de Proveeduría no los exige.

2.27. Esta situación contraviene lo establecido en la legislación al indicar con respecto al estudio de impacto ambiental, que en el inicio del procedimiento de contratación de una obra pública siempre estará precedido, además de los requisitos establecidos en esa Ley

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 sus reglamentos, por un estudio de impacto ambiental que defina los efectos de la obra, y que los proyectos incluirán las previsiones necesarias para preservar o restaurar las condiciones ambientales, cuando puedan deteriorarse. Asimismo, que se dará participación en los procedimientos a las entidades competentes en la materia[13]. Lo anterior podría generar afectación ambiental, perjuicios económicos a la universidad y demandas o acciones legales en su contra.

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

2.28. En el 14.58% (7 de 48) del total de los expedientes revisados, el procedimiento de contratación utilizado no se encontraba debidamente justificado. Estos casos corresponden a contrataciones de material bibliográfico, las cuales por el monto estimado deben realizarse por medio de Contratación Directa, sin embargo, la Proveeduría utilizó el procedimiento de Licitación Abreviada para dichas compras, y omitió justificar las razones para aplicar un procedimiento con mayores controles al de Compra Directa, lo que podría afectar en el sentido de que esa modalidad no sea la adecuada para satisfacer la necesidad del usuario final. En ese sentido, la Administración puede acudir a cualquiera de las figuras contractuales desarrolladas en la LCA, así como aquellas otras no establecidas en el ordenamiento jurídico administrativo, siempre y cuando lo justifique a satisfacción del interés público, tal como lo señala el artículo 145 del RCA (153 reformado[14]), lo cual no se evidencia en los casos en referencia.

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

2.29. Durante la fase de contratación de los procedimientos de compra, es de gran importancia que en los procedimientos de contratación administrativa se observen los principios de eficiencia, eficacia, libre competencia, formalismo, control en los procedimientos, libre concurrencia, igualdad de trato para todos los oferentes, publicidad, equilibrio de intereses, legalidad, transparencia de los procedimientos y seguridad jurídica, que buscan el logro de los objetivos propuestos, así como suplir la necesidad pública en beneficio de la colectividad. Estos principios se encuentran establecidos tanto del artículo 182 de la Constitución Política, como en la sección segunda del capítulo I de la LCA y en el artículo 2 del RCA.

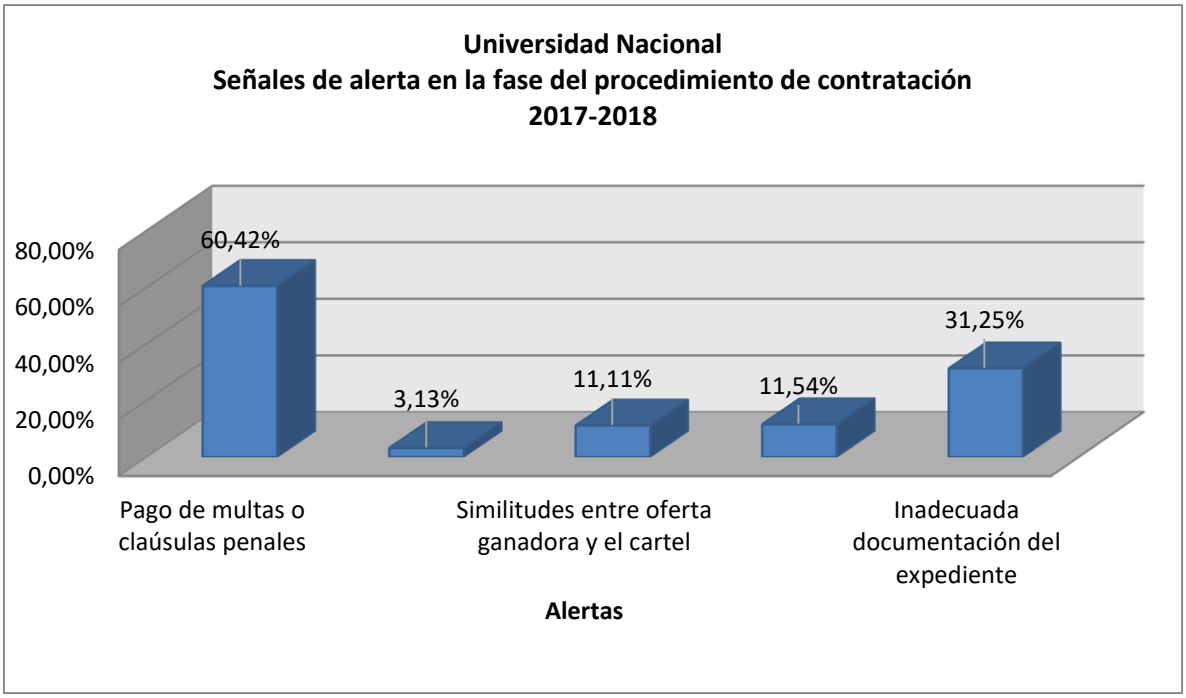
2.30. El estudio realizado en la Universidad Nacional dejó en evidencia debilidades durante la fase del procedimiento de contratación, que constituyen señales de alerta para la institución que evidencian las mayores vulnerabilidades de este proceso, las más relevantes encontradas en dicha fase, se detallan en el siguiente gráfico:

[13]Ley de Contratación Administrativa N°. 7494 del 2 de mayo de 1995, Artículo 59.

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

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

Gráfico 5



Fuente: Elaboración propia, con base en la aplicación del instrumento de verificación a una selección de expedientes de contratación administrativa dela UNA

Omisión de información en los carteles de compra

2.31. Dentro del proceso de contratación uno de los documentos principales lo constituye el cartel, ya que al realizarse la adjudicación, este pasa a ser el reglamento específico con el que se regirá la contratación que se promueve y se entienden incorporadas a su clausulado todas las normas jurídicas y principios constitucionales aplicables al respectivo procedimiento, de acuerdo con lo establecido en los artículos 51 y 52 del RCA. Asimismo, en las contrataciones de excepción a los procedimientos ordinarios, es facultad de la Administración elaborar un cartel con los elementos esenciales atendiendo al objeto contractual en armonía con los principios de contratación administrativa.

2.32. En relación con lo anterior, en los carteles de las contrataciones de la UNA revisadas en el estudio, donde el cartel o pliego de condiciones se constituirá en ley tanto para la administración como para los oferentes participantes, se observaron carteles de compra que no están acorde con las normas de cita, ya que un 23.49%[15] en promedio, presentan omisión de información importante, tal y como se ejemplifica con los siguientes casos:

2.33. a) En el 60.42% (29 de 48) de las contrataciones no se estableció el pago de multas o las cláusulas penales, las cuales pueden ser consideradas en el pliego cartelario según lo establecido en los artículos 47 y 50 del RCA, con el fin de prevenir fallas en la ejecución

15Este porcentaje corresponde a un promedio ponderado de las debilidades señaladas como ejemplos en los puntos a), b), c), d) y e).

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

del contrato, ya que su ausencia puede impedir la exigencia en el cumplimiento de los plazos de entrega y las condiciones pactadas por parte del proveedor. Lo comentado podría afectar la Hacienda Pública pues la institución corre el riesgo de no recibir los bienes y servicios oportunamente y con la calidad contratada. De acuerdo con lo manifestado por la UNA, la falta de una planificación detallada de las compras dificulta el establecimiento de las multas o cláusulas penales, ya que estas requieren analizarse para cada caso particular y documentarse de acuerdo a mecanismos de cálculo establecidos para definir el monto de la multa o cláusula, en virtud del daño que causaría para la institución un incumplimiento por parte de los proveedores, por lo que en algunas ocasiones las unidades solicitantes optan por no incluirlas.

2.34. b) En un 3.13% (1 de 32) de respuestas válidas, se incluyeron marcas comerciales de productos en las especificaciones del cartel, lo que es contrario a lo especificado en el RCA[16], en el sentido de 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 se limitan las posibilidades de concurrencia a eventuales participantes. Además, en caso de que puedan existir diferentes opciones técnicas para satisfacer la necesidad, se deberán acreditar las razones por las cuales se escoge una determinada solución en la descripción del objeto, las especificaciones técnicas y características de los bienes, obras o servicios que se requieran. De acuerdo con lo indicado por la administración, la inclusión de marcas comerciales en el cartel se debe a errores de los analistas encargados al no eliminarlas de las especificaciones técnicas remitidas por la unidad solicitante. Lo comentado limita la cantidad de ofertas a recibir y con ello la posibilidad de obtener mejores condiciones o precios para satisfacer las necesidades de la institución y representa una débil transparencia en el cumplimiento de los principios de buena fe, libre competencia e igualdad de condiciones entre los participantes.

2.35. c) En el 11.11% (3 de 27) se identificaron similitudes entre la oferta ganadora y las especificaciones del cartel, además en el 6,67% los oferentes presentaron recursos cuestionando esas similitudes. Al respecto, tanto en el Reglamento[17] como en la Ley[18], se indica que en la descripción del objeto, las especificaciones técnicas y características de los bienes, obras o servicios que se requieran, en caso de que puedan existir diferentes opciones técnicas para satisfacer la necesidad, se deberán acreditar las razones por las cuales se escoge una determinada solución y que la actividad contractual se regirá, entre otros, por los principios de libre competencia, igualdad y buena fe. Sobre la ocurrencia de estos casos la administración aduce que es posible que se solicitaran cotizaciones previas y con base en estas se elaboraran las especificaciones cartelarias, por lo que pueden ser similares si las empresas o personas que cotizaron, presentan posteriormente su oferta y resulta adjudicada. Lo comentado en este punto limita la cantidad de ofertas a recibir, así como la posibilidad de obtener mejores condiciones o precios para satisfacer las necesidades de la institución y debilita la transparencia en el cumplimiento de los principios de libre competencia, igualdad de condiciones entre los participantes y buena fe.

[16]Reglamento de la Ley de la Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo N°. 33411 del 27 de setiembre de 2006, artículo 8inciso b) y artículo 52

[17]Reglamento de la Ley de la Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo N°. 33411 del 27 de setiembre de 2006, artículos 2 incisos d), e) y f) y artículo 8inciso b).

[18]Ley de Contratación Administrativa N°. 7494 del 2 de mayo de 1995, Artículo 5

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

2.36. d) En el 11.54% (3 de 25) de los casos las especificaciones cartelarias y/o las aclaraciones sobre estas no fueron claras, objetivas, suficientes, concretas, completas o presentaban ambigüedades. Sobre este tema el RCA[19] . indica que el cartel deberá constituir un cuerpo de especificaciones técnicas, claras, suficientes, concretas, objetivas y amplias .En cuanto a la debilidad anterior, se indicó que los analistas de la Proveeduría Institucional dependen de lo que indica la unidad solicitante en sus especificaciones, pues dependiendo de la naturaleza del objeto contractual no poseen el conocimiento técnico en la materia para poder determinar si las mismas no son las adecuadas, por ejemplo en casos de equipo científico o tecnológico. Lo comentado no es conveniente pues podría conllevar reprocesos o recursos al cartel que compliquen el curso normal de la contratación y generen retrasos en el suministro de los bienes y servicios a los usuarios y costos adicionales a la institución.

Debilidades observadas en la documentación de los expedientes de compras

2.37. En el 31.25% del total de contrataciones (15 de 48) se presenta una inadecuada documentación del expediente por cuanto se identifican errores de foliatura y documentos sin orden cronológico en contraposición con lo establecido en la LCA[20]. Al respecto, la administración señaló que los documentos son incorporados al expediente conforme van llegando a la Proveeduría y no necesariamente de acuerdo a la fecha del documento y que además son varias las personas que incorporan documentos. La inadecuada documentación del expediente de contratación administrativa no favorece una rápida y adecuada fiscalización por parte de los órganos de control, ni el principio de transparencia y rendición de cuentas.

Debilidades relacionadas con la recepción y admisibilidad de las ofertas

2.38. En cuanto a la recepción y admisibilidad de las ofertas, los expedientes revisados reflejaron deficiencias que se detallan a continuación:

2.39. a) En 1 caso de 30 respuestas válidas (3,33%) relacionado con una contratación de equipo para reproducción de audio, las ofertas se recibieron en dos fechas diferentes; la primera vez cuando el plazo para recepción se encontraba suspendido, en razón de una consulta de un oferente sobre el cartel y días después, según una nueva fecha de recepción definida en atención a la suspensión del plazo, sin que se haya emitido el acta de apertura, la cual se requería al tratarse de una contratación directa por escasa cuantía En estos casos el Reglamento indica que se tendrá por cerrado el plazo de recepción de ofertas a la hora y fecha señaladas en el cartel[21], asimismo que todos los oferentes deben concurrir en igualdad de condiciones, de modo que durante el proceso concursado de la contratación, ningún participante pueda verse favorecido o perjudicado por actuaciones de la Administración que puedan originar un trato desigual[22]. En cuanto a lo anterior, la

[19]Reglamento de la Ley de la Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo N°. 33411 del 27 de setiembre de 2006, Artículos 51 y 52 inciso g)
[20]Reglamento de la Ley de la Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo N°. 33411 del 27 de setiembre de 2006, Artículo 11.
[21]Reglamento de la Ley de la Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo N°. 33411 del 27 de setiembre de 2006, Artículo 78.
[22]Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949 y sus reformas, Artículo 33. Ley de Contratación Administrativa, N° 7494 del 2 de mayo de 1995 y sus reformas, .artículo 5 y Reglamento

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

Proveeduría expresó que se tiene la práctica de recibir las ofertas antes del plazo establecido para la recepción de ofertas, ya que se resguardan en sobres sellados y proceden a ver la información hasta la fecha de la apertura, sin embargo existe el riesgo de que el proceso de apertura se vea afectado por cuanto se reciben ofertas en fechas distintas, de manera de que si no se les da el trato adecuado, algunos oferentes podrían llegar a conocer las ofertas de sus competidores antes de presentar sus propias ofertas, lo que afecta la igualdad de condiciones del concurso. Además la institución puede verse afectada por la presentación de reclamos y recursos al conocerse información de ofertas antes de la apertura.

2.40. b) En el 20% de las respuestas válidas (6 de 30) las ofertas presentadas tenían fecha, pero no sello de recibido. Las acciones ejecutadas por la administración activa deberán proporcionar seguridad de exigir confiabilidad y oportunidad de la información. Serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, contar con procesos que permitan identificar y registrar información confiable, relevante, pertinente y oportuna[23]. Al respecto, se indicó que en ocasiones las ofertas ingresan por fax, por lo que se olvidan de poner el respectivo sello, esto genera el riesgo de manipulación de las mismas en vista que no existe certeza de su recepción por parte de la Proveeduría Institucional como instancia encargada de dichos procesos en la institución. Asimismo, se ve afectada la transparencia del proceso y el registro y documentación de la información en el expediente.

2.41. c) En 11 contrataciones que constituyen el 42,31% de las respuestas válidas (11 de 26) hubo poca participación de proveedores, por cuanto menos de la mitad de los invitados ofertaron. Al respecto el Reglamento indica que la actividad contractual se regirá, entre otros, por los principios de libre competencia e igualdad[24]. Sobre el particular, indica la administración que existe un registro de proveedores que se publica todos los años para que actualicen la información, el cual está regionalizado, no obstante es poco utilizado debido a que no hay un órgano técnico que verifique la información. Contar con poca participación de los oferentes podría limitar la cantidad y variedad de ofertas a recibir y con ello la posibilidad de obtener mejores condiciones en términos económicos, plazos de entrega u otros, que permitan satisfacer a cabalidad la necesidad institucional.

2.42. d) En el 6,82% de las respuestas válidas (3 de 44) no se encontró evidencia en el expediente de que se revisaron los requisitos de admisibilidad para cada oferta, no obstante que el artículo 83 del Reglamento de la Ley expresa, entre otros aspectos, que la Administración, procederá al estudio y valoración de las ofertas en relación con las condiciones y especificaciones de admisibilidad fijadas en el cartel y con las normas reguladoras de la materia y que para facilitar ese estudio el órgano competente confeccionará un cuadro comparativo de análisis de las ofertas que formará parte del expediente respectivo. Sobre el particular, la Proveeduría indica que esto se da como una mala práctica generalmente en casos de compras por excepción, o porque se ha omitido su documentación en el expediente. Sin embargo, esta omisión aumenta el riesgo de que

---

de la Ley de la Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo N°. 33411 del 27 de setiembre de 2006, el inciso e) del artículo 2.

[23] Ley General de Control Interno N°.8292 Artículos 8 y 16.

[24] Reglamento de la Ley de la Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo N°. 33411 del 27 de setiembre de 2006: Artículo 2 incisos d) y e).

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

se adjudiquen oferentes que no cumplan a cabalidad con todos los requisitos de admisibilidad solicitados y con ello se podría afectar la satisfacción de las necesidades institucionales al momento de brindar los bienes o servicios contratados, o que se adjudique a proveedores que no estén al día en sus obligaciones, sobre otros que sí lo están.

2.43. e) En el 25,53% de las respuestas válidas (12 de 47) no consta en el expediente la declaración de que a los proveedores no le alcanzan prohibiciones. En este caso, con excepción de los supuestos de proveedor único, actividad ordinaria e interés manifiesto de colaborar con la Administración, se deberá verificar que el eventual contratista no esté cubierto por el régimen de prohibiciones[25]. Al igual que en el inciso anterior, la administración expresó que esta situación se da como una mala práctica, en casos de compras por excepción, o porque se ha omitido su documentación en el expediente. Lo anterior genera el riesgo de contratar proveedores cubiertos por prohibiciones, lo que originaría la nulidad del acto de adjudicación o del contrato, así como sanciones, generando reprocesos y retrasos en la satisfacción de la necesidad que pretende la adquisición del objeto contractual en cuestión.

Debilidades relacionadas con el proceso de evaluación y adjudicación de las ofertas

2.44. a) En el 25% de las respuestas válidas (2 de 8) se presentaron recursos de oferentes relacionados con vicios en el proceso de evaluación, además, en el 10% de las respuestas válidas (3 de 30) las ofertas no fueron calificadas adecuadamente, por cuanto en un caso no se calificaron líneas cotizadas por un proveedor y en 2 casos se adjudicaron las ofertas de mayor precio. Según la normativa, en el cartel se establecerá un sistema de evaluación el cual deberá contemplar los factores ponderables, el grado de importancia de cada uno de ellos, el método para valorar y comparar las ofertas en relación con cada factor; evaluación que se deberá realizar solo sobre las ofertas elegibles[26]. De acuerdo con la administración, los errores en el proceso de evaluación se deben generalmente a que el proceso es manual, por lo que por descuidos por parte de los analistas pueden existir errores. No obstante, estos errores afectan la igualdad de condiciones en el concurso de los oferentes y el transcurso de la contratación, por cuanto puede conllevar a que estos presenten recursos o reclamos y con ello se den reprocesos y demoras en la obtención de los bienes o servicios, o bien, que no se percaten de lo sucedido y se adjudique erróneamente a proveedores que ofrecen mayores precios o no son los idóneos, afectando así los recursos de la institución.

2.45. b) En el 79,17% de las respuestas válidas (19 de 24) se encontraron ofertas elegibles con precios irrazonablemente altos y bajos, fuera del margen de ±20% respecto de los precios de referencia. Además, en el 53,57% de las respuestas válidas (15 de 28) los precios de las ofertas ganadoras no son consistentes con las estimaciones y con el presupuesto base, por cuanto se encuentran por encima del 20% respecto de los costos estimados. Con respecto a estos casos, se ha legislado que desde la Decisión Inicial se debe acreditar la estimación actualizada del costo y que para estimar la contratación se

[25]Reglamento de la Ley de la Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo N°. 33411 del 27 de setiembre de 2006, Artículo 20 y 134.
[26]Reglamento de la Ley de la Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo N°. 33411 del 27 de setiembre de 2006, Artículo 55 y 84.

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

considerará, entre otros, el monto en el momento de la convocatoria, de todas las formas de remuneración, incluyendo el costo principal, los fletes, los seguros, las comisiones, los intereses, los tributos, los derechos y las primas. Por otra parte, también se estiman inaceptables y en consecuencia motivo de exclusión de las ofertas, los precios ruinosos para el oferente, los precios excesivos en comparación con el mercado y los precios que excedan la disponibilidad presupuestaria[27].

2.46. c) En el 19,44% de las respuestas válidas (7 de 36) no consta en el expediente un informe técnico que pruebe que la Administración valoró la razonabilidad de los precios de las ofertas. Además, en el 40% de las respuestas válidas (10 de 25) se identificaron ofertas ganadoras con precios muy ajustados a los de las siguientes ofertas más bajas, con diferencias menores al 5%. Sobre este punto se debe aclarar que, para estimar la contratación, al igual que en el punto anterior, la Administración tomará en cuenta el monto, en el momento de la convocatoria, de todas las formas de remuneración, incluyendo el costo principal, los fletes, los seguros, las comisiones, los intereses, los tributos, los derechos, las primas y cualquier otra suma que deba reembolsarse como consecuencia de la contratación[28], y se considera inaceptable y en consecuencia motivo de exclusión de las ofertas, los precios ruinosos o no remunerativos para el oferente, que dé lugar a presumir el incumplimiento por parte del proveedor de las obligaciones financieras, los precios excesivos en comparación con el mercado y los precios que excedan la disponibilidad presupuestaria en los casos en que la Administración no tenga medios para el financiamiento oportuno[29].

2.47. Según las indicaciones de la Proveeduría, lo comentado se presenta debido a que dicha instancia estableció, mediante circular UNA-PI-CIRC-NORM-042-2016, como razonables un margen de ±20% respecto de los costos estimados, lo cual se ha omitido mencionar y documentar en los análisis de las contrataciones. Asimismo, para las ofertas con precios ajustados y similares entre sí, la administración considera que estas pueden basarse en los precios de referencia para ofertar pues forman parte del expediente, por lo que son abiertos al público. Además, que se posee una adecuada segregación de funciones de los analistas del proceso de la contratación. No obstante, aceptar y adjudicar ofertas con precios muy altos o bajos o no analizar su razonabilidad, repercute en la presupuestación de los recursos de la institución, pues se genera una diferencia entre los precios obtenidos y los costos estimados inicialmente, lo que conlleva a realizar consultas, ajustes y demás tramites que pueden retrasar la contratación y a su vez refleja la posibilidad de que dichas estimaciones no se estén realizando de manera adecuada, con base en los precios reales de mercado. Asimismo, el adjudicar ofertas con precios muy altos conlleva mayores erogaciones de dinero por parte la institución y por el contrario, con precios muy bajos, existe el riesgo de que resulten ruinosos para el proveedor y lo lleve a incurrir en incumplimientos con la administración, debiendo repetir el proceso de compra. Por su parte, ofertas con precios muy ajustados y similares entre sí, reflejan el riesgo de un posible manejo inadecuado de las ofertas, ya que los oferentes podrían conocer los

[27]Reglamento de la Ley de la Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo N°. 33411 del 27 de setiembre de 2006, Artículo 8 inciso d) y artículo 30. Ley de Contratación Administrativa, N° 7494 del 2 de mayo de 1995. y sus reformas, Artículo 31.

[28]Ley de Contratación Administrativa, N° 7494 del 2 de mayo de 1995 y sus reformas, Artículo 31.

[29]Reglamento de la Ley de la Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo N°. 33411 del 27 de setiembre de 2006, Artículo 30.

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

precios de sus competidores e incurrir en una competencia desleal, lo que afecta la igualdad de condiciones del concurso y expone a la administración a la presentación de reclamos o recursos.

2.48. d) En el 8,33% del total de contrataciones (4 de 48), no consta en el expediente la motivación o fundamentación del adjudicatario seleccionado. Sobre este punto la normativa establece que el acto de adjudicación debe estar debidamente motivado y basado en estudios y valoraciones realizados por la Administración[30]. Al respecto la Proveeduría aduce que la falta de la fundamentación de los adjudicatarios seleccionados, se origina en débiles controles, situación que puede afectar el principio de transparencia y rendición de cuentas por parte de la administración, así como la posibilidad de defenderse ante posibles cuestionamientos internos o externos sobre la adjudicación realizada.

2.49. e) En el 17,02% de las respuestas válidas (8 de 47) la documentación adjunta al expediente revela que la formalización del documento contractual no se realizó con la debida oportunidad o se realizó sin haberse dado de previo el acto de adjudicación, situación que según la Administración se presenta en razón de aspectos tecnológicos, por cuanto en el sistema debe digitarse la orden de compra para generar la reserva presupuestaria, la cual se imprime hasta después de la adjudicación, no obstante el sistema toma como fecha de dicha orden el momento en que se registró previamente y no la fecha de la impresión. Al respecto, el Reglamento indica que se tendrá por perfeccionada la relación contractual entre la Administración y el contratista cuando el acto de adjudicación o readjudicación adquiera firmeza, y que en los casos que se exija la constitución de la garantía de cumplimiento, ésta sea válidamente otorgada. Además, en los casos en que se requiera formalización contractual, dentro de los cinco días hábiles posteriores a la firmeza de la adjudicación, la Administración comunicará al adjudicatario el día en que deberá presentarse a suscribir la formalización contractual, previo rendimiento satisfactorio de la garantía de cumplimiento. Dicho plazo no podrá exceder los diez días hábiles, salvo que el cartel disponga justificadamente un plazo mayor, o exija la constitución de una sociedad en cuyo caso el plazo será de hasta tres meses[31].

2.50. La situación comentada puede generar atrasos en la entrega de los bienes, obras o servicios, así como una afectación negativa de la satisfacción de la necesidad. Además, realizar la formalización contractual sin haberse dado al acto de adjudicación afecta la transparencia del proceso y su orden lógico.

Insuficientes controles para administrar vulnerabilidades en la fase de gestión contractual

2.51. En esta fase contractual la Administración se debe asegurar que el bien o servicio adquirido cumpla a cabalidad con las especificaciones técnicas previamente establecidas y las condiciones pactadas para la prestación del servicio.

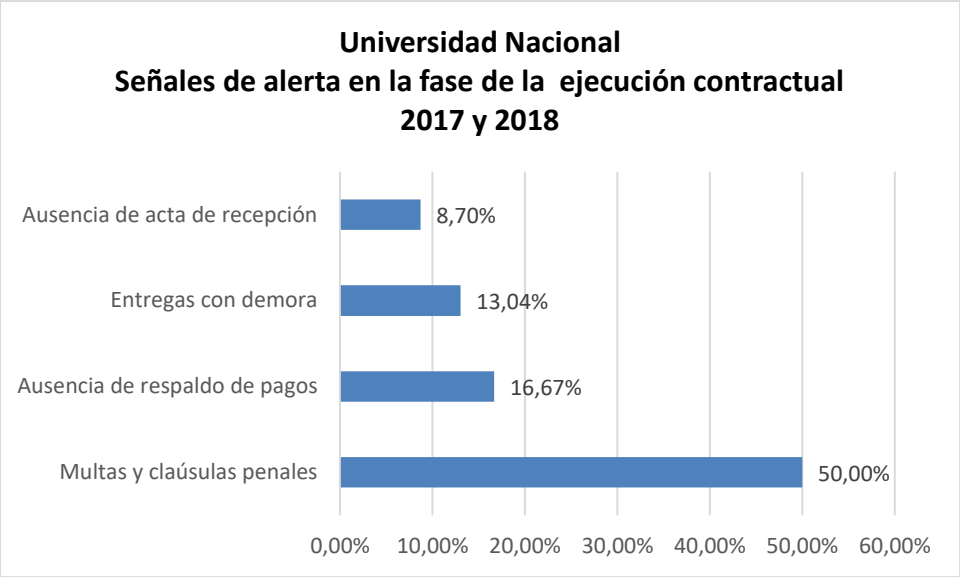
2.52. En el gráfico 6 se detallan las señales de alerta más relevantes encontradas en la fase de la ejecución contractual de la UNA:

[30]Ley de Contratación Administrativa, N° 7494 del 2 de mayo de 1995 y sus reformas, Artículo 42 inciso k) del Reglamento de la Ley de la Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo N°. 33411 del 27 de setiembre de 2006, artículo 86.

[31]Reglamento de la Ley de la Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo N°. 33411 del 27 de setiembre de 2006, Artículos 197 y 198.

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

Gráfico 6



Fuente: Elaboración propia, con base en la aplicación del instrumento de verificación a una selección de expedientes de contratación administrativa dela UNA

2.53. Se encontraron debilidades en el 15% de las contrataciones revisadas (22 respuestas de 148 respuestas válidas) según el siguiente detalle:

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

2.54. a) En el 50% de las respuestas válidas (4 de 8), no se aplicaron las multas y cláusulas penales cuando correspondía, a pesar de que se presentaron incumplimientos por parte de los proveedores, acorde con el deber de fiscalización que corresponde a la Administración durante todo el proceso de ejecución contractual[32].

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

2.55. b) En el 16,67% del total de las contrataciones (8 de 48) los documentos del expediente no fundamentan a cabalidad los pagos, por cuanto en algunos casos no se localizan todas las facturas que sustenten la totalidad de los montos contratados o no se encuentran documentos de recepción que respalden los pagos. Con respecto a esta documentación el Reglamento es claro al indicar que se debe conformar un expediente debidamente foliado el cual deberá contener los documentos que presentan los oferentes o interesados y los que produzcan las unidades administrativas internas[33]. Situación que dificulta la

[32] Artículo 13 de la Ley de Contratación Administrativa, N° 7494 del 2 de mayo de 1995 y sus reformas, Artículo 8 inciso c) del Reglamento de la Ley de la Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo N°. 33411 del 27 de setiembre de 2006, artículo 86.

[33]Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo N°. 33411 del 27 de setiembre de 2006 y sus reformas. Publicado en la Gaceta N°. 210 del 02 de noviembre del 2006, Artículo 11.

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

trazabilidad del proceso de contratación administrativa y se corre el riesgo de realizar pagos que no corresponden, sin que se dé una expedita fiscalización y fortalecimiento de la transparencia y rendición de cuentas.

2.56. c) En el 13,04% de las respuestas válidas (6 de 46) las obras, bienes o servicios se entregaron con demoras injustificadas generando el riesgo de no cumplir con la necesidad que se requiere satisfacer en el plazo programado y además al no ser penalizado el proveedor, se podría generar una inadecuada práctica de estos.. Al respecto la Ley establece el deber de fiscalización por parte de la Administración en todo el proceso de ejecución contractual[34]. Asimismo, el Reglamento indica que cuando exista solicitud del contratista, la Administración podrá autorizar prórrogas al plazo de ejecución del contrato, cuando existan demoras ocasionadas por ella misma o causas ajenas al contratista[35].

2.57. d) En el 8,70% de las respuestas válidas (4 de 46) no consta en el expediente el acta de recepción de la obra, bien o servicio, donde se evidencie que dicha recepción se ha realizado satisfaciendo las especificaciones pactadas, con el riesgo de no cumplir con la necesidad que se requiere satisfacer, en el plazo programado, situación que podría seguirse presentando, máxime que en ocasiones no se penaliza al proveedor, con la posibilidad de generar una inadecuada práctica de éstos. Las Normas de Control Interno expresan que el jerarca y los titulares subordinados, "deben establecer medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente, y se garanticen razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, según corresponda"[36]. Asimismo, el Reglamento en sus artículos 202 y 203 expresa que se debe realizar una recepción provisional y una recepción definitiva del bien o servicio, para la recepción definitiva se realizará un acta donde quede constancia clara de la forma en la cual se ejecutó el contrato.

2.58. La Proveeduría institucional indicó que la falta de evidencia en el expediente del control sobre la aplicación de multas y/o clausulas penales y de los documentos que sustentan los pagos, se deben a errores humanos al ser procesos que se realizan en forma manual. Asimismo, que en el caso de las demoras injustificadas, las unidades solicitantes prefieren no realizar el procedimiento respectivo y esperar la entrega del bien o servicio, ya que consideran que se lleva más tiempo volver a realizar otro procedimiento de contratación administrativa.

[34]Ley de Contratación Administrativa N°. 7494, del 2 de mayo de 1995 y sus reformas. Publicada en la Gaceta N°. 110 del 8 de junio de 1995, Artículo 13.
[35]Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo N°. 33411 del 27 de setiembre de 2006 y sus reformas. Publicado en la Gaceta N°. 210 del 02 de noviembre del 2006, Artículo 11.
[36]Normas de control interno para el Sector Público N-2-2009-CO-DFOE, aprobadas mediante Resolución del Despacho de la Contralora General de la República N° R-CO-9-2009 del 26 de enero de 2009. Publicadas en la Gaceta N°. 26 del 6 de febrero de 2009. Aparte 4.4.1.

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. La Universidad Nacional tiene como fin crear, conservar y transmitir la cultura y ofrecer una educación integral a los estudiantes, por lo que su gestión es de gran relevancia por el impacto que puede generar en el desarrollo y consolidación de la educación superior estatal, de tal manera que permita el acceso de la mayor cantidad de población estudiantil a una educación de calidad.

3.2. Como toda organización, su actividad sustantiva se apoya en los procesos administrativos que le permitan el logro de sus objetivos y la consecución de sus fines. Por esta razón, cobran especial relevancia los procesos institucionales de apoyo que contribuyan con el logro de dichos objetivos, como es el caso de la adquisición de bienes y servicios, que debe ser un proceso ágil y preciso en la consecución de este fin, de manera que se garantice la satisfacción del interés público y la buena utilización de los recursos asignados.

3.3. Si bien es cierto, se observa un riesgo manejable en todo el proceso de contratación administrativa, por cuanto se descartó un porcentaje importante de alertas (85,94%), aún la Institución no dispone de un sub- sistema a nivel institucional que le permita monitorear el control interno relacionado con las fases del procedimiento de contratación administrativa, con el fin de identificar y administrar los riesgos asociados, contar con cierto nivel de certeza de la probabilidad de ocurrencia de dichos riesgos, que posibilite adoptar medidas y minimizarlos, a fin de salvaguardar los recursos públicos involucrados y hacer cumplir la Ley General de Control Interno, la Ley de Contratación Administrativa, su Reglamento y la normativa interna emitida al efecto.

3.4. En conclusión, es importante que la institución atienda los asuntos abordados en este informe, que pretenden optimizar el proceso, y con ello asegurar que los recursos serán invertidos en temas que traerán un impacto positivo en la educación pública superior.

4. Disposiciones

4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Nro. 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.

4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución Nro. R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta Nro. 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016.

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

4.3. 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 DR. ALBERTO SALOM ECHEVERRÍA, EN SU CALIDAD DE RECTOR Y COORDINADOR DE LA COMISIÓN GERENCIAL DEL SISTEMA DE MEJORAMIENTO CONTINUO DE LA GESTIÓN UNA, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

4.4. Valorar la propuesta remitida por las Direcciones de Planificación y Proveeduría Institucional en atención a la disposición 4.6, y, resolver y comunicar lo correspondiente para la implementación del sub-sistema de administración de riesgos para el procedimiento de contratación administrativa a nivel institucional, que permita monitorear de forma permanente el control interno en las diferentes fases de ese proceso, con el fin de que se disponga de información actualizada sobre los riesgos más relevantes, así como para la definición de medidas para su administración. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, remitir a la Contraloría General, a más tardar el 29 de mayo de 2020 una certificación donde se haga constar que el señalado sub-sistema fue valorado, resuelto y comunicado por ese Consejo Universitario. (Ver párrafos del 2.1 al 2.7)

AL DR. ALBERTO SALOM ECHEVERRÍA, EN SU CALIDAD DE RECTOR, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

4.5. Establecer e implementar un mecanismo de control a efectos de que se modifique la elaboración y presentación del Programa de adquisiciones institucional, de forma que permita la trazabilidad entre la planificación institucional, el programa de adquisiciones y la Decisión Inicial. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, remitir a la Contraloría General: a) a más tardar el 31 de agosto de 2020, una certificación donde se haga constar que dicho mecanismo fue establecido; b) a más tardar el 12 de febrero de 2021, una certificación donde se haga constar su implementación en el programa de adquisiciones correspondiente al año 2021. (Ver párrafos del 2.12 al 2.15)

AL LIC. JUAN MIGUEL HERRERA DELGADO, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR DEL ÁREA DE PLANIFICACIÓN Y AL MAP. NELSON VALERIO AGUILAR, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR DE PROVEEDURÍA INSTITUCIONAL, O A QUIENES EN SU LUGAR OCUPEN EL CARGO

4.6. Diseñar e implementar en forma conjunta a nivel institucional un sub-sistema de administración de riesgos para el procedimiento de contratación administrativa de la UNA, que permita monitorear de forma permanente el control interno en las diferentes fases de ese proceso, con el fin de disponer de información actualizada sobre los riesgos más relevantes y la definición de medidas para su administración. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, remitir a la Contraloría General, a más tardar el 31 de marzo 2020, una certificación donde se haga constar que el señalado sub-sistema fue diseñado y remitido formalmente al Consejo Universitario. Además, remitir a más tardar el 30 de noviembre de 2020, una certificación donde se haga constar su implementación. Ambas certificaciones deberán ser suscritas por los dos funcionarios.(Ver párrafos del 2.1 al 2.7)

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 MAP. NELSON VALERIO AGUILAR, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR DE PROVEEDURÍA INSTITUCIONAL, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

4.7. Establecer e implementar un mecanismo de control a efecto de que en la etapa de planificación de las adquisiciones se deje evidencia en el expediente de las contrataciones, al menos de: la descripción del objeto contractual y especificaciones técnicas, las justificaciones de la modalidad y del tipo de procedimiento elegido, la definición de los procedimientos detallados de control de calidad a aplicar en la ejecución, el respaldo del cálculo de la estimación del costo, el análisis del cumplimiento de los márgenes de aceptación de precios ruinosos y excesivos definidos para las compras de bienes y servicios, así como los roles y responsabilidades del encargado del contrato, además, de la acreditación de que se dispone con los recursos humanos y materiales para verificar el fiel cumplimiento del objeto de la contratación. En los casos de obra pública evidencia de los estudios previos como viabilidad ambiental, expropiación de terrenos, remoción de servicios públicos. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, remitir a la Contraloría General, a más tardar el 29 de mayo de 2020, una certificación donde se haga constar que dicho mecanismo fue establecido. Además, remitir a más tardar el 31 de julio de 2020, una certificación donde se haga constar su implementación. (Ver párrafos del 2.16 al 2.28)

4.8. Establecer e implementar mecanismos de control, para que: a) se evidencie en el expediente que los administradores de contrato valoraron las posibles implicaciones de eventuales incumplimientos de los proveedores con el objetivo de definir si se incluyen multas y clausulas penales en los carteles de compra; y b) los carteles incluyan como mínimo, plazos de entrega de las ofertas, de forma que no limiten la participación de oferentes, así como especificaciones técnicas de manera clara, objetiva, concreta y suficiente, y cuando corresponda; se utilicen marcas comerciales únicamente como referencia. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición remitir a la Contraloría General, a más tardar el 30 de abril de 2020, una certificación donde se haga constar que dichos mecanismos de control fueron establecidos. Además, remitir a más tardar el 30 de junio de 2020 una certificación donde se haga constar su implementación. (Ver párrafos del 2.31 al 2.36)

4.9. Establecer e implementar mecanismos de control, con respecto a las debilidades relacionadas con vicios o errores en el proceso de evaluación, así como ofertas elegibles y adjudicadas que contienen precios con diferencias importantes respecto de la estimación de negocio y ausencia del informe técnico sobre la razonabilidad de los precios ofertados. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, remitir a la Contraloría General, a más tardar el 29 de mayo de 2020, una certificación donde se haga constar que dichos mecanismos de control fueron establecidos. Además, remitir a más tardar el 31 de julio de 2020 una certificación donde se haga constar su implementación.(Ver párrafos del 2.44 al 2.50)

4.10. Establecer e implementar mecanismos de control, a efecto de que los expedientes de las contrataciones se encuentren debidamente foliados y en orden cronológico, e incluyan, como mínimo: declaración de que al proveedor no le alcanzan las prohibiciones establecidas en los artículos 22 y 22 bis de la LCA y que no se encuentra inhabilitado para contratar, revisión de los requisitos de admisibilidad del proveedor, idoneidad de los invitados a participar en el concurso, ofertas con su respectivo sello de recibido de la Proveeduría Institucional, la motivación de la selección del adjudicatario y la orden 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

compra con fecha posterior a la adjudicación. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, remitir a la Contraloría General, a más tardar el 31 de agosto de 2020, una certificación donde se haga constar que dichos mecanismos de control fueron establecidos. Además, remitir a más tardar el 30 de octubre de 2020 una certificación donde se haga constar su implementación. (Ver párrafo 2.37 a 2.43)

4.11. Establecer e implementar mecanismos de control, para subsanar las debilidades de control interno identificadas en la fase ejecución contractual, relacionadas, como mínimo, con: la aplicación de multas y cláusulas penales, demoras en las entregas del objeto contractual, recepción definitiva de los bienes y/o servicios y documentación soporte de los pagos. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, remitir a la Contraloría General, a más tardar el 31 de julio de 2020, una certificación donde se haga constar que dichos mecanismos de control fueron establecidas. Además, remitir a más tardar el 30 de setiembre de 2020 una certificación donde se haga constar su implementación.(Ver párrafos del 2.51 al 2.58)

MANUEL JESUS CORRALES UMAÑA (FIRMA)

Lic. Manuel Corrales Umaña, MBA

Gerente de Área

SILVIA ELENA LOPEZ VILLALOBOS (FIRMA) Firmado digitalmente por SILVIA ELENA LOPEZ VILLALOBOS (FIRMA)

Licda. Silvia López Villalobos

Asistente Técnica

GUSTAVO CAMACHO CHAVES (FIRMA) Firmado digitalmente por GUSTAVO CAMACHO CHAVES (FIRMA)

Lic. Gustavo Camacho Chaves

Coordinador

MARIGREI NARANJO SALAS (FIRMA) 2019.11.29 11:27:13 -06'00'

Licda. Marigrei Naranjo Salas

Colaboradora

DAYANA PATRICIA LEIVA PEREZ (FIRMA)

Licda. Dayana Leiva Pérez

Colaboradora

Firmado digitalmente por ANTHONY JOSUE MORA GARITA Fecha: 2019-11-29 11:19

Bach. Anthony Mora Garita

Colaborador

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