

INFORME N.º DFOE-PG-IF-00010-2020

06 de octubre, 2020

**INFORME DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL
ACERCA DE LA GESTIÓN DE LOS PROCESOS DE
CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA PARA
ADQUISICIÓN DE BIENES QUE REALIZA EL INSTITUTO
NACIONAL DE FOMENTO COOPERATIVO (INFOCOOP)**

2020

CONTENIDO

Introducción	6
Origen de la Auditoría	6
Objetivos	7
Alcance	7
Criterios de Auditoría	7
Metodología aplicada	7
Limitaciones que afectaron la ejecución de la auditoría	9
Generalidades acerca del objeto auditado	9
Comunicación preliminar de los resultados de la auditoría	13
Siglas	13
Resultados	14
Gestión del éxito en los procesos de adquisición de bienes que realiza el INFOCOOP	14
Debilidades en el proceso de Contratación Administrativa	14
La omisión de controles por parte de INFOCOOP no garantiza el alcance en las contrataciones de bienes	16
Omisión en los controles del proceso de contratación de bienes no garantiza la razonabilidad de los precios adjudicados y pagados por el INFOCOOP	19
Conclusiones	22
Disposiciones	23
A Alejandro Ortega Calderón en su calidad de Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, o quien en su lugar ocupe el cargo	24
A la Junta Directiva del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo	25

FIGURAS

FIGURA N.º 1. ETAPAS INVOLUCRADAS EN EL ANÁLISIS INTEGRAL DE LA INFORMACIÓN 08

FIGURA N.º 2. ETAPAS INVOLUCRADAS EN EL ANÁLISIS INTEGRAL DE LA INFORMACIÓN 12

CUADROS

CUADRO N.º 1. MONTOS ADJUDICADOS EN CONTRATACIONES COMPARADO CON EL PRESUPUESTO INSTITUCIONAL 10

CUADRO N.º 2. CANTIDAD DE CONTRATACIONES SEGÚN TIPO DE PROCEDIMIENTO PERÍODO 2017-2019 11

ANEXOS

ANEXO N.º 1 GRÁFICO N.º A.1. RESULTADOS GENERALES OBTENIDOS CON LOS MODELOS DE DETECCIÓN DE ANOMALÍAS 25

ANEXO N.º 2 GLOSARIO 25

ANEXO N.º 3 FIGURA N.º A.1. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE INFOCOOP 27

ANEXO N.º 4 CUADRO N.º A.1. BIENES CONTRATADOS POR EL INFOCOOP DURANTE LOS AÑOS 2018 Y 2019 27

ANEXO N.º 5 CUADRO N.º A.2. CONTROL DE LAS ACTAS DE RECEPCIÓN PARA LOS EXPEDIENTES ANALIZADOS 28

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La presente auditoría de carácter especial tuvo como propósito, examinar los procesos de contratación administrativa de bienes que realiza el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP). Esta auditoría abarcó el periodo comprendido entre el 1° de enero del 2017 y el 31 de diciembre del 2019, ampliándose en los casos que se consideró necesario.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

Esta auditoría es relevante debido al objeto de identificar eventuales vulnerabilidades en las adquisiciones de bienes realizadas por el INFOCOOP 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, además de, minimizar los riesgos asociados a dicho proceso.

En el periodo auditado se realizaron 193 procesos de contratación de bienes por un monto de ₡72.922.616, dicho monto representó un 8,84% del total de las contrataciones realizadas durante el período analizado. Estas contrataciones están destinadas a generar un funcionamiento pleno de la institución, y la satisfacción de las necesidades que permitan cumplir sus objetivos institucionales, por lo que una inadecuada gestión podría poner en riesgo la labor realizada por la institución.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

En la auditoría realizada por la Contraloría General de la República se determinó la omisión por parte del INFOCOOP en los controles para la adecuada identificación de las necesidades en la adquisición de bienes, así como la inexistencia de verificaciones de calidad y cantidad de dichos bienes adquiridos. Además, del análisis realizado no se evidenció una verificación de inventarios en el 96% de las líneas analizadas, asimismo, se determinó que en un 90% de los casos no se cuenta con las actas de recepción definitiva, por lo cual no es posible asegurar que los bienes solicitados hayan sido entregados conforme con las especificaciones, cantidades y controles de calidad requeridos por la institución.

Asimismo, se determinó a su vez que el proceso de contratación administrativa de bienes ejecutado por la institución no garantiza la razonabilidad de los precios adjudicados y pagados, sobre el particular se evidenció la ausencia de una estimación del valor real y de los márgenes de variación aceptables en los precios de los bienes a adquirir, dado que un 95% de las líneas revisadas de los expedientes de contratación no contaban con una valoración de la razonabilidad del precio de las ofertas. Adicionalmente, se omitieron las facturas de pago en el 98% de las líneas revisadas en el expediente de SICOP.

Por otra parte, se evidenció una limitada capacidad de gestión, ya que desde el primero de diciembre del 2019, la Unidad de Proveeduría contaba únicamente con una persona, lo cual no permite garantizar que se estén aplicando los controles requeridos para un adecuado

cumplimiento de todas las contrataciones llevadas a cabo a nivel institucional. Finalmente, se determinó la falta de una valoración integral de los riesgos específicos para el proceso de adquisición de bienes, lo cual haría vulnerable a la institución ante la materialización de los mismos.

¿QUÉ SIGUE?

Se le dispone al Director Ejecutivo del INFOCOOP, elaborar e implementar, un mecanismo mediante el cual se definan y revisen periódicamente las valoraciones de riesgo asociadas al proceso de contrataciones, con el propósito de disponer de información actualizada para la administración de los mismos y que permita monitorearlos de manera permanente y periódica; dicha valoración debe de incluir al menos las actividades relacionadas con el proceso de planificación, del procedimiento de contratación y el control contractual, además se deberán incluir, los resultados esperados en el tiempo, así como la identificación de los recursos necesarios a nivel de la proveeduría y los responsables para llevarlas a cabo. Adicionalmente, se le dispone remitir a la Junta Directiva del INFOCOOP la identificación de los recursos necesarios a nivel de la proveeduría, como resultado de la valoración del sistema específico de riesgos. Así como emitir e implementar un procedimiento para que en cada uno de los procesos de contratación que realiza el INFOCOOP, según normativa vigente, se elabore e incorpore dentro del expediente: la realización de los procedimientos de control para la recepción de los bienes asegurando conformidad con los requerimientos técnicos; las verificaciones previas de inventario para justificar la procedencia de la contratación, y la descripción de la necesidad a satisfacer; la estimación adecuada de los costos de los bienes a contratar; la razonabilidad de los precios de las ofertas recibidas; la documentación pertinente que acredite el pago efectivo del precio por el bien recibido a satisfacción, cuando corresponda.

De igual forma, se dispone a la Junta Directiva del INFOCOOP resolver mediante un acuerdo de Junta Directiva acerca de la identificación de los recursos necesarios a nivel de la proveeduría, presentado por el Director Ejecutivo.

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES****INFORME DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL ACERCA DE
LA GESTIÓN DE LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN
ADMINISTRATIVA PARA ADQUISICIÓN DE BIENES QUE REALIZA EL
INSTITUTO NACIONAL DE FOMENTO COOPERATIVO (INFOCOOP)**

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. La auditoría se efectuó de conformidad con las competencias conferidas a la Contraloría General de la República (CGR) en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y los numerales 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica N.º 7428, en cumplimiento del Plan Anual Operativo del Área de Fiscalización de Servicios Públicos Generales de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE).
- 1.2. La demanda de bienes y servicios en las instituciones públicas se atiende mediante los procesos de contratación administrativa, los cuales implican una actividad compleja en la que confluyen perspectivas jurídicas, técnicas y administrativas para el logro de objetivos institucionales y deben realizarse atendiendo sólidos mecanismos de gestión y de control.
- 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. El Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP) al formar parte del universo auditable del Área de Fiscalización de Servicios Públicos Generales y debido a que al menos el 95% de sus procesos de contratación se llevan a cabo por medio del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) se considera una institución que puede ser analizada aplicando las nuevas herramientas tecnológicas y con un enfoque que busca la eficiencia del proceso y la prevención de la corrupción.

OBJETIVOS

- 1.5. Examinar los procesos de contratación administrativa que realiza el INFOCOOP, a fin de determinar su apego a la normativa aplicable, propiciar la eficiencia del proceso e identificar potenciales riesgos de actos de corrupción en la adquisición de bienes.

ALCANCE

- 1.6. El estudio comprenderá una evaluación de los procedimientos y mecanismos de control establecidos en los procesos de contratación administrativa de bienes llevados a cabo por el INFOCOOP, con el fin de identificar la vulnerabilidad institucional ante posibles actos de corrupción. La evaluación abarca aquellas contrataciones que hubiesen sido finalizadas durante el período comprendido entre el 01 de enero de 2017 y el 31 de diciembre de 2019, ampliándose en los casos que se considere necesario.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

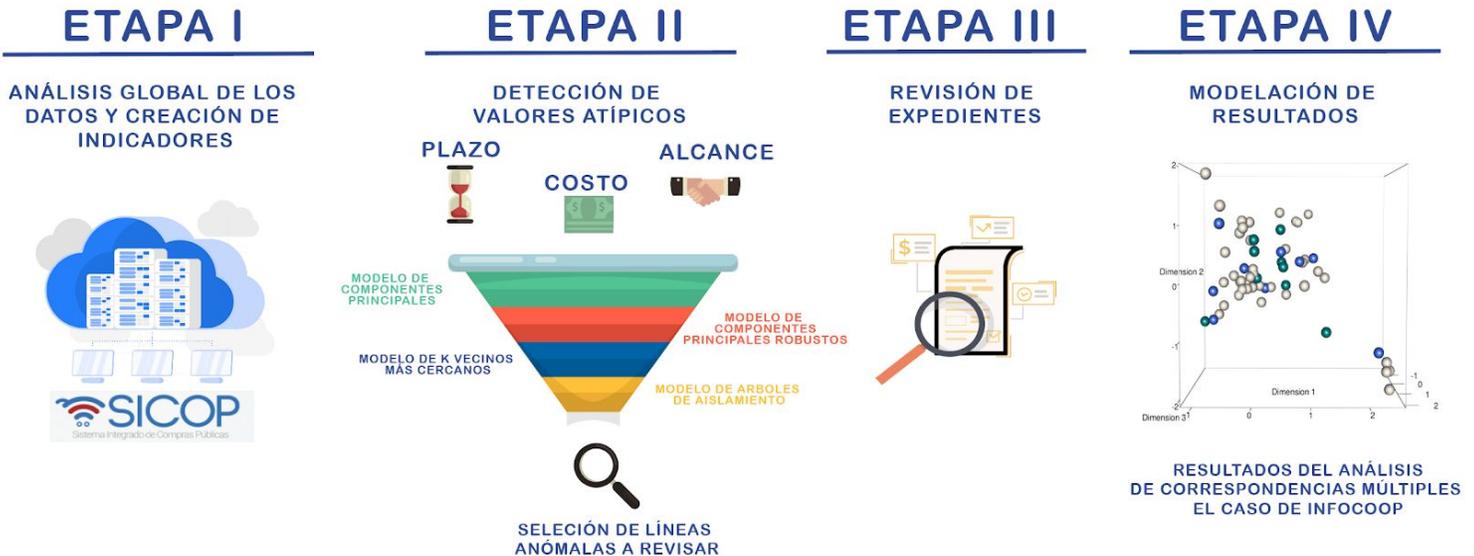
- 1.7. Los criterios de auditoría fueron presentados el 10 de junio de 2020 a la Dirección Ejecutiva. Estos criterios se comunicaron el 19 de junio de 2020 formalmente a la Dirección de INFOCOOP, mediante el oficio DFOE-PG-0288 de fecha del mismo día.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.8. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, Resolución R-DC-064-2014, con el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE), de la Contraloría General de la República.
- 1.9. Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó la información suministrada en las entrevistas a funcionarios de INFOCOOP, así como las consultas realizadas por escrito tanto al Proveedor Institucional, como a los funcionarios que en su momento ocuparon el puesto de la Dirección Ejecutiva. Adicionalmente la metodología aplicada se dividió en 4 etapas, las cuales se muestran a continuación:

FIGURA N.º 1

ETAPAS INVOLUCRADAS EN EL ANÁLISIS INTEGRAL DE LA INFORMACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

- 1.10. La etapa I contempló la recopilación de los datos contenidos en el SICOP, suministrados por el Ministerio de Hacienda de una manera agregada, así como la elaboración y aplicación de 15 indicadores relacionados con el el alcance, el costo y el plazo¹ de la contratación. Este análisis fue realizado únicamente para el caso de las contrataciones de bienes según los códigos de los mismos.
- 1.11. En la etapa II, los resultados de los indicadores previamente elaborados, se procesaron aplicando 4 diversas metodologías estadísticas, cuya finalidad es la detección de valores atípicos² en un conjunto de datos mediante métodos de análisis no supervisados³. La utilización de estos 4 métodos busca un consenso mediante el cual se seleccionen aquellas líneas que se detectan como un valor atípico de manera simultánea en varios modelos (ver anexo N.º 1).

¹ Para el alcance se elaboraron un total de 5 indicadores, el costo se analizó con 4, mientras que el plazo contó con seis indicadores.

² Los valores atípicos o anormales se identifican como aquellos que sobresalen del comportamiento usual de los datos, los mismos no necesariamente deben de ser considerados como inadecuados, ya que también podrían ser valores atípicos positivos que puedan representar casos de contrataciones exitosas que sobresalen de la media general.

³ Se usa este tipo de método debido a que antes del análisis de los datos no hay información a priori de cuáles podrían ser las líneas anómalas, con lo cual se requiere que sea el mismo modelo que indique cuáles son esos valores atípicos.

- 1.12. La etapa III, considera la revisión de las líneas identificadas como atípicas mediante la aplicación de una herramienta de análisis generada por el Área de Secretaría Técnica, de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de este órgano Contralor. Dicha herramienta valora el cumplimiento de factores asociados al proceso de contratación, enfocados en los 3 elementos antes señalados del alcance, el costo y el plazo de la contratación, asimismo, se toman en consideración aquellos factores que podrían ser determinantes en su definición, incluyendo los factores de mercado, actores institucionales, contratista y el proceso de la contratación (ver anexo N.º 2).
- 1.13. En la etapa IV se consolidan los resultados obtenidos con la revisión de los expedientes, mediante un análisis de múltiples correspondencias⁴ es posible distinguir aquellos factores en los cuales la administración podría generar un conjunto de medidas que impacten de mayor manera el éxito de los procesos, sin dejar de lado la existencia de otros factores que requieren un fortalecimiento para lograr un cumplimiento integral de la normativa.

LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

- 1.14. El Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP) tramita desde el 2018 todas las adquisiciones de bienes y servicios, por medio del SICOP. Sin embargo, los apartados de orden de pedido, recepción (provisional y definitiva), pagos, finiquitos, entre otros, actualmente no son utilizados por la Administración. La información correspondiente a estos procesos no se localizó en la plataforma, lo que generó solicitudes de información adicional para tener acceso a esos documentos, así como un reproceso en la revisión de la documentación solicitada.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.15. El Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP) es una institución pública encargada del fomento y desarrollo del cooperativismo en Costa Rica. Creada el 20 de febrero de 1973, mediante la Reforma Integral a la Ley de Asociaciones Cooperativas y Creación del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo N.º 5185, con personalidad jurídica propia y autonomía tanto administrativa como funcional.
- 1.16. La Ley de Asociaciones Cooperativas y Creación del INFOCOOP, establece en su artículo 155 que la institución tiene como finalidad:
Fomentar, promover, financiar, divulgar y apoyar el cooperativismo en todos los niveles, propiciando las condiciones requeridas y los elementos indispensables a una mayor y efectiva participación de la población del país, en el desenvolvimiento de la actividad económico-social que simultáneamente contribuya a: crear mejores condiciones de vida para los habitantes de escasos recursos, realizar una verdadera promoción del costarricense y fortalecer la cultura democrática nacional.
- 1.17. Dentro de su estructura orgánica, el INFOCOOP cuenta con una Junta Directiva encargada de trazar la política del Instituto y velar por el cumplimiento de su fin público. Dicha Junta es el órgano de máxima jerarquía y está conformada por cuatro representantes del movimiento cooperativo y tres del Estado, éstos últimos representantes son del Banco Nacional de Costa Rica, del Ministerio de Agricultura y Ganadería y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Al

⁴ Se trata de una técnica de análisis de datos categóricos nominales, dicha técnica condensa la información de múltiples variables en unas pocas dimensiones (o variables) las cuales permiten detectar y representar estructuras subyacentes en un conjunto de datos de una manera más sencilla y representando la información que se extrae de la totalidad de las variables.

31 de julio del 2019 el Consejo Nacional de Cooperativas (CONACOOOP), indica que existen en sus bases de datos, 770 Cooperativas debidamente inscritas.⁵

- 1.18. Ahora bien, mediante el Decreto Ejecutivo N.° 40214-MP-MTSS del 28 de febrero del 2017 se dio inicio a un proceso de intervención en el INFOCOOP, dicha intervención fue planificada en una primera instancia para tener una duración de 9 meses, sin embargo, se amplió hasta el 28 de noviembre de 2019. En este proceso se incluyó la reestructuración organizativa del INFOCOOP, dando como resultado la aprobación por parte de MIDEPLAN de la nueva estructura organizativa la cual puede observarse en el anexo N.° 3.
- 1.19. De dicha estructura se generaron cambios que debilitaron la Unidad de Proveeduría Institucional, la cual depende orgánicamente del Departamento Administrativo Financiero y quedó conformada únicamente por un funcionario, el cual se rige bajo lo establecido en la Ley de Contratación Administrativa N.° 7494 y el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa N.° 33411 para el desarrollo del proceso de contratación, asimismo, la institución cuenta con una diversa normativa interna entre la que se destaca para el objeto de la auditoría el Reglamento Interno de Contratación Administrativa, N.° 3720; el Reglamento sobre refrendo interno de las contrataciones del INFOCOOP, N.° 011; y finalmente el Reglamento de Suministros del INFOCOOP, número: 1431 y su reforma.
- 1.20. Particularmente, respecto al proceso de contratación, es importante indicar que la Proveeduría Institucional se encarga de la mayoría de sus etapas. En el año 2019 un 34% del presupuesto institucional se destinó a contrataciones, tanto de bienes como de servicios.

CUADRO N.° 1

MONTOS ADJUDICADOS EN CONTRATACIONES COMPARADO CON EL PRESUPUESTO INSTITUCIONAL

AÑO	MONTO ADJUDICADO EN COLONES	PRESUPUESTO INSTITUCIONAL	PORCENTAJE*
2017	1.086.482.314	3.197.609.847	33,98%
2018	361.150.232	3.975.456.085	9,08%
2019	1.230.514.726	3.620.448.344	33,99%

Fuente: CGR, con información suministrada por el INFOCOOP mediante oficio AF-P-022-2020 del 31 de marzo del 2020.

*: Porcentaje adjudicado respecto al presupuesto institucional por año

- 1.21. Además, para su ejecución es utilizado, el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP)⁶. Ahora bien, el uso de la plataforma debe de ser integral, ya que utilizar el sistema solamente como un mecanismo de gestión de los procesos podría generar situaciones no deseadas, tal

⁵ Certificación emitida por CONACOOOP el 31 de julio de 2019.

⁶ Antes de la intervención, no era utilizado de manera frecuente, su uso se hace más generalizado como consecuencia de este proceso, de esta manera las compras en el sistema se comienzan a registrar a partir de abril del 2018

como la ausencia de expedientes completos, o la vulneración del sistema de control, alejando a la institución al cumplimiento de sus fines y objetivos.

- 1.22. Durante el período de análisis los principales bienes adquiridos por el INFOCOOP se muestran en el anexo N.º 4, destacan la adquisiciones de automóviles, licencias de Software así como impresoras y equipos de impresión. Además, según tipo de procedimiento de contratación realizados por la entidad, durante el período comprendido entre el 2017 y el 2019, el 97,25% del total se trató de Contrataciones Directas (CD), únicamente realizando 7 Licitaciones Abreviadas (LA) y una Licitación Pública (LP), asimismo, las CD se realizaron en un promedio de 27,5 días, mientras que la LA tardó 189 días en realizarse.

CUADRO N.º 2

CANTIDAD DE CONTRATACIONES SEGÚN TIPO DE PROCEDIMIENTO PERÍODO 2017-2019

AÑO	CONTRATACIÓN DIRECTA	LICITACIÓN ABREVIADA	LICITACIÓN PÚBLICA ⁷
2017	99	2	0
2018	61	0	0
2019	123	5	1
Total	283	7	1

Fuente: CGR, con información suministrada por el INFOCOOP mediante oficio AF-P-022-2020 del 31 de marzo del 2020.

- 1.23. El proceso para la adquisición de bienes, requiere de una serie de actividades, las cuales se encuentran alineadas a lo establecido en la LCA y su Reglamento. Este ciclo de vida de las contrataciones se detalla en la figura N.º2, y en su conjunto buscan asegurar una contratación exitosa, en cumplimiento a la normativa, que permita satisfacer las necesidades institucionales para el cumplimiento de sus objetivos.

⁷ La Licitación Pública es la número 2019LN-000001-0017200001, que hace referencia a la contratación de profesionales externos para el servicio de peritaje y avalúo de bienes muebles e inmuebles, con el objetivo de respaldar la formalización de créditos del INFOCOOP.

FIGURA N.º 2

ETAPAS INVOLUCRADAS EN EL ANÁLISIS INTEGRAL DE LA INFORMACIÓN



Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa aplicable al proceso de contratación.

- 1.24. Tal como se observa, los requisitos previos institucionales son importantes dentro del procedimiento de una compra, puesto que la institución mediante su Programa de Compras y Contrataciones define qué comprar, las características del objeto, así como realizar la verificación de inventarios y la reserva del presupuesto para ejecutar la compra. En la fase de planificación se busca promover el concurso que, a su vez, busca satisfaga los requerimientos de la unidad solicitante, para esta etapa es necesario contar con una justificación de la compra, y presentar la solicitud del pedido ante la Proveeduría Institucional.
- 1.25. Posteriormente, ante características como el monto, la cantidad, el tipo de bien entre otros, se selecciona el tipo de contratación que se va a realizar, se elabora el cartel, documento en el cual se incorporan las reglas específicas que van a regir para la contratación en particular, una vez elaborado se realizan las invitaciones y apertura de ofertas. La última actividad en esta fase es la adjudicación final, en la cual se publica la adjudicación y se atienden y resuelven los recursos de apelación o revocatoria según corresponda.
- 1.26. Finalmente, se tiene la etapa del control contractual donde se ejecuta lo pactado con el adjudicatario, y es en esta etapa donde la institución debe vigilar la ejecución que realiza el contratista, de forma tal que se pueda conseguir el fin público.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.27. La comunicación preliminar de los principales resultados, conclusiones y disposiciones producto de la auditoría a que alude el presente informe, se efectuó el 15 de septiembre de 2020, de manera virtual utilizando la herramienta google meet. En la reunión estuvieron presentes: Jhonny Mejía Ávila, Presidente de Junta Directiva; Luis Diego Aguilar Monge, Vicepresidente de Junta Directiva; Víctor Carvajal Camposl, Secretario de Junta Directiva; Zayra Quesada Rodríguez, Vocal de Junta Directiva; Leonel Pérez Cubero, Vocal de Junta Directiva; María Inés Sequeira Córdoba, Secretaria de Actas; Giovanni Bonilla Goldini, Gerente de la Asesoría Jurídica; Alejandro Ortega Calderón, Director Ejecutivo; Héctor Díaz Vargas, Gerente de Administrativo Financiero; Eduardo Mestayer Cedeño, Proveedor Institucional; y Guillermo Calderón Torres, Auditor Interno.
- 1.28. Asimismo, mediante los oficios N.º 14419 (DFOE-PG-0446) y N.º 14406 (DFOE-PG-0444), del 21 de septiembre de 2020, se envió a la Junta Directiva de INFOCOOP, así como a su Director General, el borrador del presente informe; con el propósito de que remitiera, las observaciones y el sustento documental que considerara pertinente.
- 1.29. Por parte de la Junta Directiva, mediante el oficio N.º JD 514-2020 del 23 de septiembre de 2020, se consigna que en Sesión Ordinaria de Junta Directiva N.º 4156 realizada el 22 de setiembre, 2020 fue conocido el borrador del informe, donde por unanimidad se acuerda acoger en todos sus extremos las disposiciones emanadas por el Órgano Contralor de modo que no se poseen observaciones al respecto. Adicionalmente, se recibe el día 28 de septiembre de 2020, el oficio de la Dirección Ejecutiva número DE-1626-2020, donde se indica que se acoge en todos sus extremos las disposiciones emanadas por el Órgano Contralor sin observaciones al respecto.

SIGLAS

- 1.30. A continuación se incluye el significado de las siglas utilizadas en el presente documento.

Sigla	Significado
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
INFOCOOP	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo
LGCI	Ley General de Control Interno N.º 8292
LCA	Ley de Contratación Administrativa N.º 7494.
RLCA	Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. Publicado en La Gaceta N.º 210 del 02 de noviembre de 2016
SICOP	Sistema Integrado de Compras Públicas
SCI	Sistema de Control Interno

2. Resultados

- 2.1. La contratación administrativa es un proceso importante para el cumplimiento de los objetivos institucionales otorgados por el ordenamiento jurídico al INFOCOOP, por este medio se adquieren los bienes necesarios para satisfacer sus necesidades y de esta manera alcanzar las metas y objetivos legalmente establecidos; de ahí la importancia de planificar, gestionar y administrar adecuadamente la actividad contractual. Adicionalmente, 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. Del proceso derivado de la etapa de examen realizado en esta auditoría no se logró determinar razonablemente que haya un cumplimiento de la normativa existente en las diversas etapas del proceso de contratación de bienes, asimismo, se plantean resultados que identifican aspectos sustanciales de mejora destinados a la satisfacción de las necesidades institucionales.
- 2.3. La mejora en la gestión se hace más relevante en un contexto coyuntural como el actual, donde los recursos públicos son escasos y es indispensable asegurarse el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles. Además de aprovechar algunos de los beneficios obtenidos con el uso de la plataforma de SICOP, tales como una mayor transparencia en los procesos de contratación, menores precios de los productos al fomentar la participación de más empresas, la implementación del modelo cero papel o bien la virtualización de las proveedurías.

GESTIÓN DEL ÉXITO EN LOS PROCESOS DE ADQUISICIÓN DE BIENES QUE REALIZA EL INFOCOOP

Debilidades en el proceso de Contratación Administrativa

- 2.4. La actividad contractual de INFOCOOP se rige por la Ley de Contratación Administrativa, N° 7494 y su respectivo Reglamento. Adicionalmente, el marco regulatorio para la adquisición de bienes, servicios y obras se complementa con la Constitución Política, la Ley General de la Administración Pública, N° 6227, la Ley General de Control Interno, N° 8292, y otra normativa conexas.
- 2.5. Particularmente, de la capacidad operativa de la Proveeduría, el artículo 230 del RLCA indica:
Funciones Generales de las Proveedurías Institucionales. Las proveedurías institucionales fungirán como órgano técnico institucional en materia de Contratación Administrativa y contarán con una estructura organizativa básica que les permita cumplir en forma eficiente y oportuna con las funciones de conducción de los procedimientos de contratación administrativa, de almacenamiento y distribución de bienes y de levantamiento y confección del inventario permanente de todos sus bienes, cuando corresponda, para ello cada institución deberá adoptar las medidas pertinentes para dotar a dichas unidades de los recursos humanos y materiales indispensables, para ejecutar debidamente la labor que les ha sido encomendada.
- 2.6. Además, en cuanto al análisis de riesgos del proceso de contratación, la Ley General de Control Interno en su artículo 14 señala:

- a) *Identificar y analizar los riesgos relevantes asociados al logro de los objetivos y las metas institucionales, definidos tanto en los planes anuales operativos como en los planes de mediano y de largo plazos.*
- b) *Analizar el efecto posible de los riesgos identificados, su importancia y la probabilidad de que ocurran, y decidir las acciones que se tomarán para administrarlos.*
- c) *Adoptar las medidas necesarias para el funcionamiento adecuado del sistema de valoración del riesgo y para ubicarse por lo menos en un nivel de riesgo organizacional aceptable.*
- d) *Establecer los mecanismos operativos que minimicen el riesgo en las acciones por ejecutar.*

2.7. Asimismo, el artículo 18 de la LGCI dice:

Todo ente u órgano deberá contar con un sistema específico de valoración del riesgo institucional por áreas, sectores, actividades o tarea que, de conformidad con sus particularidades, permita identificar el nivel de riesgo institucional y adoptar los métodos de uso continuo y sistemático, a fin de analizar y administrar el nivel de dicho riesgo.

(..)

2.8. Adicionalmente, las Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), en su punto 3.1 indican:

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 SCI. Las autoridades indicadas deben constituirse en parte activa del proceso que al efecto se instaure.

- 2.9. De la revisión realizada por esta Contraloría General, se determinó que el proceso de compras de bienes ejecutado por el INFOCOOP posee debilidades que limitan la ejecución razonable de la gestión de dicho proceso. Particularmente, la ausencia de una valoración de riesgos en cada una de las etapas del proceso, el incumplimiento normativo en cada una de las diversas etapas del proceso, así como la ausencia de requisitos previos institucionales.
- 2.10. Se determinó que a la fecha, la institución no ha identificado, analizado y administrado los riesgos relevantes asociados a cada una de las etapas del proceso de contratación administrativa (planificación, el procedimiento de contratación y el control 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. Esta débil valoración de los riesgos asociados al proceso de adquisición de bienes, limita la aplicación de controles y la garantía de que dicho proceso se orienta al logro de los objetivos institucionales.
- 2.11. Además, no logró evidenciar el cumplimiento de algunos requisitos formales del proceso de compras, por lo que se identificaron debilidades tales como: la ausencia de la valoración adecuada del costo de los bienes, y la verificación de inventarios en la etapa de planificación, omisión de controles en la elaboración del cartel, y debilidades en el control contractual debido a la carencia de documentación respaldo en el expediente. Lo anterior representa riesgos al proceso que pueden ser materializados en el tiempo.
- 2.12. Particularmente, se evidencian debilidades en el ambiente de control, que no permiten garantizar cumplimiento normativo, ya que desde el 1° de diciembre del 2019, la Proveeduría

quedó a cargo del Proveedor Interino, como único funcionario para realizar las funciones correspondientes y el pleno cumplimiento de las atribuciones establecidas en la ley. Lo anterior, no permite garantizar razonablemente que se estén aplicando los controles requeridos para un adecuado cumplimiento de todas las contrataciones llevadas a cabo a nivel institucional, considerando que solamente durante el período analizado, se realizaron un total de 193 contrataciones, por un monto de ₡72.922.616, lo que representa un 8.84% del total de las contrataciones realizadas para el periodo analizado.

- 2.13. Pese a la existencia de normativa para realizar la valoración de riesgos, INFOCOOP ha omitido su aplicación. Además, no ha realizado una valoración integral del proceso de contratación, lo cual dificulta la identificación y administración de riesgos correspondientes, y podría afectar la calidad y continuidad de los procesos de adquisiciones.
- 2.14. La ausencia de un equipo a nivel de la Proveeduría Institucional, responde al proceso de intervención realizado por la Junta Interventora durante el 2017, donde se realizó una nueva estructura diseñada según su Plan Estratégico Institucional 2019-2023 para que se responda de manera más oportuna y dinámica a las demandas del sector cooperativo. La falta de capacidad de la Proveeduría institucional implica el riesgo de no tener la posibilidad material de realizar todas las labores que le atribuyen tanto la LCA y su reglamento, así como el resto de normativa interna y externa, destinada para generar funcionamiento pleno de la institución, y la satisfacción de las necesidades que permitan cumplir sus objetivos institucionales.
- 2.15. Debido a la falta de identificación de riesgos asociados específicamente al proceso de contratación, la Administración y el proceso de compras, podría ser vulnerable a la materialización de riesgos como producto de la ausencia de actividades formalmente establecidas que permitan mitigar la probabilidad de ocurrencia o reducir el impacto. Por otra parte, una valoración de riesgos que comprenda todo el proceso, permitirá a la administración monitorear de forma permanente e integral las diversas etapas del ciclo de vida de los procedimientos, de forma tal que con ello se coadyuve a que la institución cumpla sus objetivos institucionales.

La omisión de controles por parte de INFOCOOP no garantiza el alcance en las contrataciones de bienes

- 2.16. El alcance de las contrataciones toma en consideración, al menos, tres criterios, el primero se relaciona con la necesidad de adquirir el bien o servicio que permita lograr los objetivos institucionales, el segundo relacionado con la calidad del bien o servicio entregado, es decir, que lo recibido sea acorde a lo solicitado en cuanto a las especificaciones técnicas, y finalmente la verificación de la cantidad solicitada por la Administración licitante, la cual debe ser igual a la recibida.
- 2.17. Particularmente, respecto al control de inventarios por parte de la Administración, el artículo 107 de la LCA indica, que cada Administración deberá llevar un inventario permanente de todos sus bienes. Las proveedurías de los órganos del Poder Central deberán remitir, a la Proveeduría Nacional, informes periódicos de los inventarios.
- 2.18. Adicionalmente, el RLCA en su artículo 227 menciona lo siguiente:

Definición funcional de Proveeduría Institucional. Las Proveedurías Institucionales serán las competentes para conducir los procedimientos de contratación administrativa que interesen a la respectiva Institución, así como para realizar los procesos de almacenamiento y distribución

o tráfico de bienes y llevar un inventario permanente de todos sus bienes en los casos en que proceda.

- 2.19. Por otra parte, el Reglamento Interno de Contratación Administrativa del INFOCOOP menciona en su artículo 6:

Bienes y Servicios específicos: Serán programados por cada unidad administrativa. Para determinar la necesidad en cada proceso o macroproceso, para el caso de bienes, se podrá coordinar con el encargado de la bodega respectiva, la disponibilidad y el consumo histórico que de éstos se hayan tenido, a efecto de cuantificar el monto a comprar. Asimismo, se deberán considerar los artículos nuevos a incorporarse en el inventario, en razón de la introducción de nueva tecnología, posible sobredemanda de inventarios y eventual obsolescencia de inventarios.

- 2.20. Por otra parte, en lo referente a la recepción provisional de los bienes adquiridos, el artículo 202 del RLCA señala que:

La recepción provisional, del objeto se entenderá como el recibo material de los bienes y servicios, en el lugar estipulado, o en su defecto en el fijado en el cartel. Para ello, el contratista deberá coordinar con la Administración, la hora y demás condiciones necesarias para la recepción, cuando sea pertinente, o bien informar cuando se ha procedido con la entrega, en aquellos casos en que se utilice una modalidad distinta. El funcionario encargado del trámite, acompañado de la respectiva asesoría técnica, deberá levantar un acta en la cual consignará las cantidades recibidas, la hora, fecha y la firma de los presentes. Para esta diligencia podrá utilizarse como acta una copia del detalle del pedido u orden de compra.

(...)

Una vez concluida la recepción provisional, la Administración dentro del mes siguiente o dentro del plazo estipulado en el cartel, procederá a revisar los bienes y servicios recibidos y a realizar cualquier prueba o análisis necesarios, requiriendo el aval técnico de sus unidades internas o incluso de asesoría externa. En caso de advertir problemas con el objeto, la Administración lo comunicará de inmediato al contratista, con el fin de que éste adopte las medidas necesarias para su corrección, dentro del plazo indicado en el párrafo anterior, asimilándose la situación a una recepción provisional bajo protesta. Tratándose de incumplimientos graves la Administración podrá iniciar el procedimiento de resolución contractual, si así lo estima pertinente, sin necesidad de conceder un plazo adicional para corregir defectos.

(...)

- 2.21. Ahora bien, respecto de la recepción definitiva del bien, el artículo 203 del RLCA dictamina lo siguiente:

La recepción definitiva del objeto será extendida dentro del mes siguiente a la recepción provisional o dentro del plazo establecido en el cartel o bien, vencido el plazo para corregir defectos. La recepción definitiva no excluye la ejecución de la garantía de cumplimiento, si los bienes y servicios presentan alguna inconformidad con lo establecido en el contrato. A partir de este momento, comenzarán a regir las garantías de funcionamiento ofrecidas por el contratista y no correrán multas.

Para ello se levantará un acta en que quede constancia clara de la forma en que se ejecutó el contrato, indicando al menos, tiempo de ejecución y las prórrogas concedidas, cuando fuera

pertinente, forma en que se cumplieron las obligaciones, garantías ejecutadas o penalidades impuestas, ajuste a las muestras aportadas.

En caso de objetos y servicios muy simples y a criterio de la Administración, la recepción provisional podrá coincidir con la recepción definitiva y así se hará constar en la respectiva acta.

Todo pago a cargo de la Administración se realizará luego de la recepción definitiva de los bienes y servicios.

La recepción definitiva no exime al contratista de responsabilidad por vicios ocultos.

- 2.22. Aunado a lo anterior, el artículo 59 del Reglamento Interno de Contratación de INFOCOOP, menciona:

Recepción de bienes y servicios: Tratándose de bienes, el contratista coordinará con el encargado de la bodega, la hora y demás condiciones necesarias para la entrega. El funcionario encargado del trámite procederá a confeccionar un acta, en la cual consignará las cantidades recibidas, la hora, la fecha y la firma de los presentes. Se dispondrá de un plazo de diez (10) días hábiles, o del plazo establecido en el cartel, para la recepción definitiva. El la bodega de almacenamiento se finalizará la confección del acta, en la que quedará constancia clara de la forma en que se ejecutó el contrato, indicando al menos, tiempo de ejecución y las prórrogas concedidas por el nivel de competencia, cuando fuera pertinente, forma en que se cumplieron las obligaciones, garantías ejecutadas o penalidades impuestas, ajuste a las muestras aportadas. Esta acta se entenderá como el documento denominado "Acta de recepción de bienes" y deberá ser aprobada adicionalmente por el fiscalizador asignado, cuando se trate de materiales específicos o de proyectos; para los materiales de uso común, según sea la complejidad técnica del bien, se requerirá la asesoría técnica correspondiente.

- 2.23. A partir de la auditoría realizada, se evidenció que la Administración no garantiza el cumplimiento del alcance de las contrataciones de bienes. Lo anterior por cuanto, existen omisiones en los controles para la identificación de las necesidades de adquisición de bienes que permita lograr los objetivos institucionales, así como por la inexistencia de verificaciones de calidad y cantidad de dichos bienes adquiridos.
- 2.24. Respecto de la identificación de las necesidades de los bienes, no se evidenció la verificación de inventarios antes de realizar el proceso de compra para el 96% de las líneas analizadas, asimismo, el INFOCOOP no cuenta con inventarios actualizados ni sistemas de control asociados. Esto dificulta la trazabilidad de los bienes disponibles a lo largo del tiempo, impactando negativamente el alcance en los procedimientos de contratación, debido a que se imposibilita identificar adecuadamente la necesidad.
- 2.25. Además, en cuanto a la calidad y cantidad de los bienes adquiridos, de la revisión realizada se determinó que en un 90% de los casos no se cuenta con las actas de recepción definitiva en SICOP, por lo cual no es posible asegurar que los bienes solicitados hayan sido entregados conforme con las especificaciones, cantidades y controles de calidad requeridos por la institución. Asimismo, con el objetivo de verificar la entrega de los bienes se solicitó a la Administración las actas de recepción físicas de 16 expedientes de contratación, ya que solamente 1 expediente cuenta con el acta respectiva en el sistema, y otras 2 de manera parcial con contenido incompleto, evidenciando que solamente se cuenta con información para el 18.75% de los expedientes analizados (3 expedientes, ver anexo N.º 5).
- 2.26. 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 el proceso. Además, no se cuenta con normativa interna que regule los procedimientos de verificación de las unidades en inventario previo a la decisión inicial, así como una carencia de metodologías que permitan un adecuado control de calidad en la recepción de los bienes.

- 2.27. Lo anterior, dificulta asegurar que la Administración haya logrado satisfacer de manera correcta la necesidad institucional que dio origen al procedimiento administrativo. Adicionalmente, no establecer los controles de calidad desde la decisión inicial podría dificultar la comprobación de que el contratista entregó el bien en la calidad y cualidad que satisfacen la necesidad institucional.
- 2.28. Finalmente, 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.

Omisión en los controles del proceso de contratación de bienes no garantiza la razonabilidad de los precios adjudicados y pagados por el INFOCOOP

- 2.29. El costo de la contratación hace referencia a la razonabilidad del precio de los bienes considerando las pautas del mercado para los bienes que se va a adquirir, así como la congruencia entre los montos presupuestados, ofertados y adjudicados. Todo en observancia a lo establecido en la Ley de Contratación Administrativa y su reglamento, o según lo establecido en la normativa interna de las instituciones, según sea el caso.
- 2.30. La evaluación de la variable de precio en la actividad contractual del INFOCOOP se define por lo establecido en los principios sobre contratación administrativa descritos en la Ley N.º 7494 y desarrollados en el artículo 2 de su Reglamento, así como por diferentes artículos descritos en la normativa, que tienen como finalidad el uso eficiente de los recursos públicos y la satisfacción de las necesidades institucionales.
- 2.31. Al respecto de la decisión Inicial de llevar a cabo una contratación, el artículo 8 del RLCA cita:
- Esta decisión se adoptará una vez que la unidad usuaria, en coordinación con las respectivas unidades técnica, legal y financiera, según corresponda, haya acreditado, al menos, lo siguiente:*
- (...)
- d) La estimación actualizada del costo del objeto, de acuerdo con lo establecido en el presente Reglamento en cuanto a la estimación del negocio.*
- e) En las licitaciones públicas, salvo que por la naturaleza del objeto no resulte pertinente, deberá acreditarse la existencia de estudios que demuestren que los objetivos del proyecto de contratación serán alcanzados con una eficiencia y seguridad razonables. Para determinar la eficiencia, se valorará el costo beneficio de modo que se dé la aplicación más conveniente de los recursos asignados.*
- (...)
- 2.32. Conforme a la solicitud de la contratación, el Reglamento Interno de Contrataciones, menciona en su artículo 5 lo siguiente:

De conformidad con el artículo 7 de la LCA y 8 de su Reglamento, el inicio del procedimiento de contratación se dará con la formulación de la solicitud de contratación, la cual constituirá la decisión administrativa de promover el concurso. Esta decisión deberá ser emitida por el coordinador del proceso o macroproceso solicitante.

Para el caso de las licitaciones, así como de los procesos de contratación cuya cuantía sea equivalente a éstas, estas contrataciones deberán adicionalmente contar con la aprobación de la Dirección Ejecutiva, o Junta Directiva, según sea el nivel de competencia correspondiente.

2.33. Adicionalmente respecto a la conformación del expediente digital, la Directriz N.º DGABCA-0013-2017⁸ establece que 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 dominado “Información relacionada” utilizando para esto el Link “Inclusión de documento al Expediente”.

2.34. Asimismo, lo relativo al adecuado manejo de los costos, se hace referencia en el artículo 12 del RLCA donde se expresa:

Para estimar la contratación, en el momento de dictar la decisión inicial, se tomará en cuenta el monto 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 reembolsar como consecuencia de la contratación.

(...)

Cuando las bases del concurso contengan cláusulas que permitan cotizar bienes o servicios opcionales o alternativos, la base para estimarlos será el valor total de la compra máxima permitida, incluidas las posibles compras optativas.

(...)

2.35. Además, en el artículo 8 del Reglamento Interno de Contrataciones de INFOCOOP se mencionan los requisitos que deberán contener las solicitudes de contratación, específicamente en el punto 1.4 se indica: “La estimación actualizada del costo del objeto de acuerdo con lo establecido en el artículo 2º del RLCA.”

2.36. En lo referente a los límites del procedimiento, el artículo 14 del RLCA indica:

Cuando se haya determinado una contratación directa de escasa cuantía, un procedimiento ordinario, o bien una contratación directa autorizada por la Contraloría General de la República con fundamento en la estimación preliminar del negocio y posteriormente las ofertas presentadas superen los límites para la aplicación del procedimiento respectivo, no se invalidará el concurso, si este exceso no supera el 10% y la Administración dispone de los recursos presupuestarios suficientes para asumir la erogación.

(...)

⁸ Aspectos mínimos que debe contener el expediente digital de Contratación Administrativa en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) de 7 de noviembre de 2017 elaborada por Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda.

El cartel definirá detalladamente la metodología que aplicará en cada concurso, respetando para ello la igualdad, la buena fe y la transparencia. El precio que se tomará para efectos de calificación será el último que propongan los respectivos oferentes.

(...).

2.37. Respecto de los precios inaceptables, la normativa señala en el artículo 30 del RLCA

Se estimará inaceptables y en consecuencia motivo de exclusión de la oferta que los contenga, los siguientes precios:

a) Ruinoso o no remunerativo para el oferente, que dé lugar a presumir el incumplimiento por parte de éste de las obligaciones financieras por insuficiencia de la retribución establecida. La Administración deberá indagar con el oferente si con el precio cobrado será capaz de cumplir con los términos del contrato. Esa consulta deberá efectuarla antes de aplicar el sistema de evaluación, a efecto de no incluir en el listado de ofertas elegibles aquella que contenga un precio ruinoso.

b) Precio excesivo es aquel que comparándose con los precios normales de mercado los excede o bien que supera una razonable utilidad. Igualmente, la Administración, indagará con el oferente cuáles motivos subyacen para ese tipo de cotización, antes de adoptar cualquier decisión.

c) Precio que excede la disponibilidad presupuestaria, en los casos en que la Administración no tenga medios para el financiamiento oportuno; o el oferente no acepte ajustar su precio al límite presupuestario, manteniendo las condiciones y calidad de lo ofrecido. En este último caso, la oferta se comparará con el precio original.

(...)

2.38. A partir de la auditoría efectuada, se evidenció que el proceso de contratación ejecutado por la administración del INFOCOOP no garantiza la razonabilidad de los precios adjudicados y pagados en la adquisición de bienes. Lo anterior por cuanto, existen debilidades en la aplicación de los controles establecidos en la normativa direccionados a garantizar dicha razonabilidad.

2.39. Particularmente, se evidenció la ausencia de una estimación del valor real y de los márgenes de variación aceptables en los precios de los bienes a adquirir, por lo que no se puede determinar que los mismos sean ruinosos o excesivos tal como lo establece el RLCA. En ese sentido, en un 95% de las líneas revisadas de los expedientes de contratación no se contaba con una valoración de la razonabilidad del precio de las ofertas, ni con la estimación actualizada del costo del objeto. Al respecto, de la totalidad de las líneas y expedientes revisadas no se cuenta con el análisis de mercado o estudio de precios que permita conocer el valor aproximado de los bienes antes de iniciar el proceso de contratación⁹.

2.40. Adicionalmente, se determinó la omisión de los documentos o facturas de pago en el 98% de las líneas revisadas, todas ellas correspondientes a contrataciones directas, por lo que no hay respaldo del monto desembolsado por parte de la institución. Dichas facturas no se encontraron

⁹ A manera de ejemplo, en la contratación 2019CD-000070-0017200001 el precio estimado fue más de 6 veces superior al monto adjudicado.

durante el proceso de auditoría disponibles tampoco de manera física, ni cuentan con un respaldo electrónico.

- 2.41. Las debilidades descritas anteriormente con respecto a la razonabilidad de los costos de las contrataciones, obedecen en parte a la omisión de la Administración de la aplicación de los controles y mecanismos que garanticen un adecuado conocimiento del mercado que les permita establecer umbrales de precios aceptables por los bienes que se contratarán, evitando esto la generación de análisis respecto a la razonabilidad del precio de las ofertas. Además, existe poca capacidad operativa de la Unidad de Proveeduría lo cual genera módulos incompletos dentro del SICOP, representando esto un riesgo para la Administración.
- 2.42. La ausencia del análisis de mercado, así como de la razonabilidad de los precios, evidencia un riesgo implícito de que la oferta adjudicada no sea la que más convenga al interés de la Administración y el uso adecuado de los recursos públicos, afectando directamente a la eficiencia y el éxito del proceso de contratación. Sumado a lo anterior, el no tener una razonabilidad de los costos podría implicar el pago de sobrepagos sobre los de mercado, siendo esto un costo de oportunidad para la administración, pues dichos excesos podrían ser direccionados a otros proyectos generando un mayor valor público.
- 2.43. Adicionalmente, el no contar en el expediente de SICOP con análisis de razonabilidad de precios, estudios de mercado y facturas, genera una amenaza en la calidad de la información contractual, producto de una inadecuada gestión documental que hace vulnerable el proceso, lo que podría provocar una lesión a los principios de publicidad, de transparencia y de rendición de cuentas, conforme a la identificación, análisis y registro de los documentos en contraposición con la normativa citada. Siendo esto consecuente con un impacto negativo del éxito de los procedimientos de contratación, y a su vez de los fines y objetivos de la entidad.
- 2.44. Finalmente, 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.

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 INFOCOOP, 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 y el no cumplimiento de los objetivos institucionales.
- 3.2. Por otra parte, se evidenció la omisión de documentos correspondientes a la decisión inicial en el proceso de planificación contractual, así como ausencia de estudios técnicos que sustenten información vital para el proceso de las contrataciones. Asimismo, se determinó que el INFOCOOP 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.

- 3.3. De la revisión de los expedientes electrónicos de contratación administrativa de INFOCOOP 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.
- 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. Además, el 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.
- 3.5. 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.

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, 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 término conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución N.º R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta N.º 242 del 14 de diciembre de 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016.
- 4.3. Este Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

A ALEJANDRO ORTEGA CALDERÓN EN SU CALIDAD DE DIRECTOR EJECUTIVO DEL INSTITUTO NACIONAL DE FOMENTO COOPERATIVO, O QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Elaborar e implementar, un mecanismo mediante el cual se definan y revisen periódicamente las valoraciones de riesgo asociadas al proceso de contrataciones, el cual debe de incluir al menos las actividades relacionadas con el proceso de planificación, del procedimiento de contratación y el control contractual, además se deberán incorporar los resultados esperados en el tiempo y los responsables para llevarlas a cabo, así como la identificación de los recursos necesarios a nivel de la proveeduría, para su cumplimiento. Ver párrafos del 2.4 al 2.15 de este informe. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, remitir a la Contraloría General:
- A más tardar el 26 de febrero de 2021 una certificación donde se haga constar que se elaboró dicho mecanismo para la valoración de riesgos del proceso de contratación de bienes y servicios.
 - A más tardar el 30 de julio de 2021, una certificación donde se haga constar la implementación de las actividades resultantes de la valoración del sistema específico de riesgos.
 - Remitir a la Junta Directiva del INFOCOOP la identificación de los recursos necesarios a nivel de la proveeduría, como resultado de la valoración del sistema específico de riesgos. Ver párrafos del 2.4 al 2.15 de este informe. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición remitir copia del oficio de remisión de dicha propuesta a más tardar el 30 de julio de 2021.
- 4.5. Emitir e implementar un procedimiento para que en cada uno de los procesos de contratación que realiza el INFOCOOP, según normativa vigente, se elabore e incorpore dentro de cada expediente:
- La realización de los procedimientos de control para la recepción de los bienes asegurando conformidad con los requerimientos técnicos.
 - Las verificaciones previas de inventario para justificar la procedencia de la contratación, y la descripción de la necesidad a satisfacer.
 - La estimación adecuada de los costos de los bienes a contratar.
 - La razonabilidad de los precios de las ofertas recibidas.
 - La documentación pertinente que acredite el pago efectivo del precio por el bien recibido a satisfacción, cuando corresponda.

Para la acreditación del cumplimiento deberá remitir al órgano contralor, a más tardar, el 26 de febrero de 2021, una certificación donde se acredite la emisión del procedimiento; y, a más tardar el 30 de julio de 2021 una certificación donde conste la implementación de dicho procedimiento. Ver párrafos del 2.16 al 2.42 de este informe.

A LA JUNTA DIRECTIVA DEL INSTITUTO NACIONAL DE FOMENTO COOPERATIVO

- 4.6. Resolver mediante un acuerdo de Junta Directiva acerca de la identificación de los recursos necesarios a nivel de la proveeduría, presentado por el Director Ejecutivo en atención a la disposición 4.4. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición remitir copia del acuerdo en donde consta lo resuelto por ese órgano colegiado a más tardar 2 meses después de recibida la propuesta.

Falon Stephany Arias Calero
Gerente de Área

Carlos Morales Castro
Asistente Técnico

Jose Pablo Arroyo Castro
Coordinador



/aam

Ce: Archivo

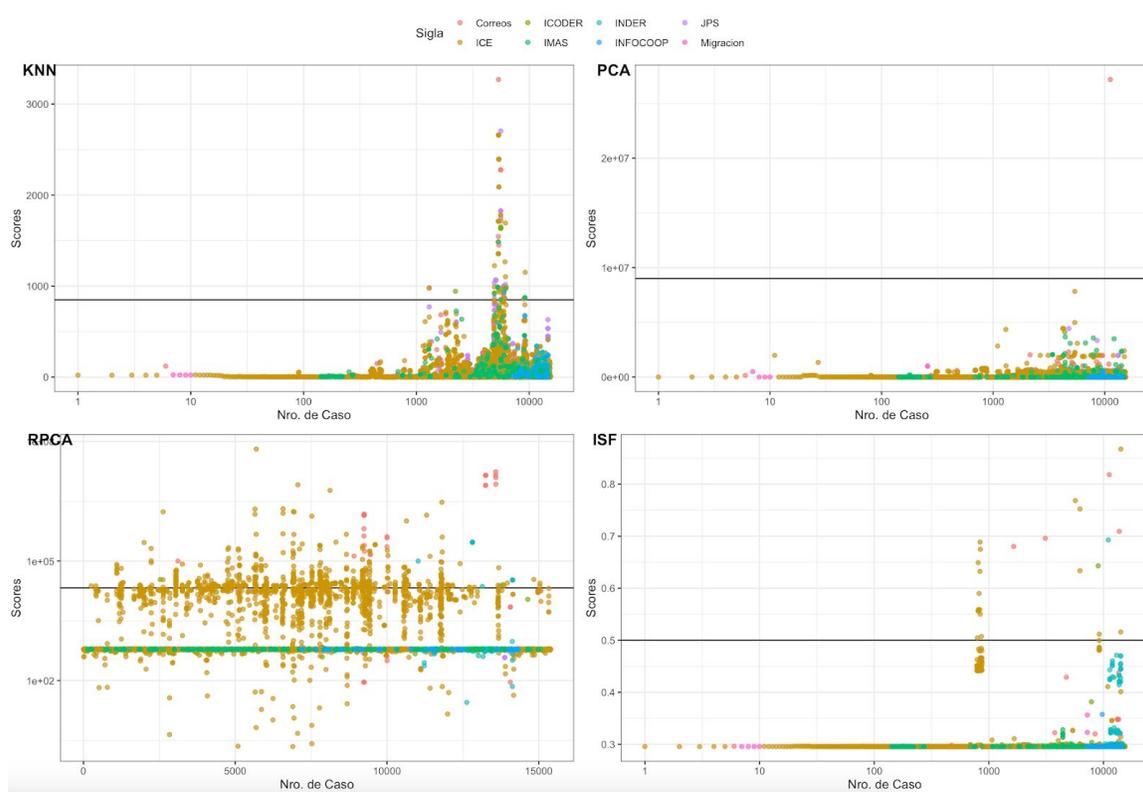
Exp: CGR-INAU-2020002085

G: 2020001382-1

Anexo N.º 1

GRÁFICO N.º A.1

RESULTADOS GENERALES OBTENIDOS CON LOS MODELOS DE DETECCIÓN DE ANOMALÍAS



Fuente: Elaboración propia con datos de SICOP.

Nota: El modelo KNN se trata del modelo de K vecinos más cercanos; el modelo PCA hace referencia al Análisis de Componentes Principales; el modelo RPCA muestra los resultados del Análisis Robusto de Componentes Principales; el modelo ISF se refiere a los Árboles de Alistamiento.

Anexo N.º 2

Glosario

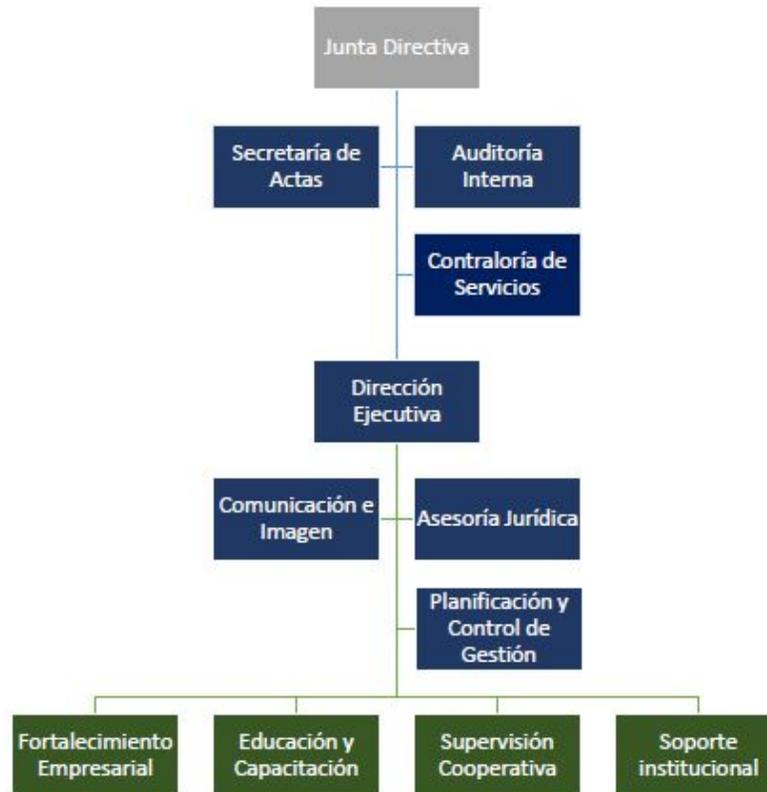
Término	Concepto
Valores atípicos o anormales	Se identifican como aquellos que sobresalen del comportamiento usual de los datos, los mismos no necesariamente deben de ser considerados como inadecuados, ya que también podrían ser valores

	atípicos positivos que puedan representar casos de contrataciones exitosas que sobresalen de la media general.
Alcance	Se define tomando en cuenta tres criterios, el primero se relaciona con la necesidad de adquirir el bien o servicio que permita lograr los objetivos institucionales, el segundo criterio es la calidad del bien o servicio entregado, es decir, que lo recibido sea acorde a lo solicitado en cuanto a las especificaciones técnicas, y finalmente verificar si la cantidad solicitada por la Administración licitante es igual a la recibida.
Costo	Hace referencia a la razonabilidad del precio considerando las pautas del mercado para los bienes y servicios que se va a adquirir, así como la congruencia entre los montos presupuestados, ofertados y adjudicados. Todo en observancia a lo establecido en la Ley de Contratación Administrativa y su reglamento, o según lo establecido en la normativa interna de las instituciones, según sea el caso.
Plazo	Se define como la razonabilidad del tiempo transcurrido entre las fechas de inicio del procedimiento, el plazo para recibir ofertas, la adjudicación, la efectiva ejecución del contrato y la entrega final del bien; en comparación de los tiempos transcurridos para el mismo bien y servicio, así como el cumplimiento de los plazos de entrega establecidos en el contrato y el Cartel.
Proceso	El proceso contempla los elementos del proceso de contratación administrativa que se deben establecer para que la contratación se desarrolle con éxito y se satisfaga la necesidad planteada por la Administración. El proceso debe realizarse de acuerdo con lo establecido en la Ley de Contratación Administrativa y su reglamento, o según lo establecido en la normativa interna de las instituciones, según sea el caso.
Actores Institucionales	Los actores institucionales comprenden a aquellos funcionarios de la institución que se ven involucrados en el proceso de contratación administrativa, desde la planificación de la compra hasta la ejecución contractual, siendo funcionarios tanto de las unidades usuarias, unidades técnicas, como de la proveeduría.
Mercado	El mercado considera los elementos referentes a la oferta y la demanda de los bienes y servicios que se desean contratar. Hace referencia a la cantidad de los bienes y servicios que se ofrecen y se solicitan en el mercado, la cantidad de oferentes, así como los precios a los que se transan.
Contratista	La variable de contratista hace referencia a los factores que influyen positiva o negativamente para que las personas o empresas que se

	contratan para proveer bienes y servicios cumplan adecuadamente su labor.
Datos categóricos nominales	Se trata de datos que pueden tomar un número limitado de valores, los cuales por lo general son fijos, de esta manera se le asigna a cada unidad individual una categoría nominal sobre la base de alguna característica cualitativa. Para el caso de la presente auditoría esto permite tener las respuestas a cada pregunta en su propia categorización, siendo estas usualmente de “Sí”, “No”, “Parcial” o “No aplica”.

Anexo N.º 3

FIGURA N.º A.1
ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE INFOCOOP



Fuente: Suministrado por INFOCOOP mediante el oficio N.º AF-P-032-2020 del 29 de abril del 2020.

Anexo N.º 4

**CUADRO N.º A.1
BIENES CONTRATADOS POR EL INFOCOOP
DURANTE LOS AÑOS 2018 Y 2019**

FAMILIA DEL BIEN	MONTO ADJUDICADO
Automóvil o carro	28.433.982
Licencias para Software	15.363.924
Impresoras multifunción	10.544.629
Toner para equipo de impresión	3.806.409
Cámaras digitales	3.305.663
Interruptores (switch) de red	3.302.267
Pizarras blancas interactivas o accesorios	3.092.351
Dispositivo de almacenamiento de red NAS	2.544.068
Camisetas de caballero	2.501.533
Computadoras Portátiles	2.132.851
Drones objetivo o de reconocimiento de ala fija	1.836.000
Discos duros	1.803.743

Fuente: Creación propia con datos del SICOP, 2020.

Nota: Representan el 91.85% del total de los bienes contratados.

Anexo N.º 5

**CUADRO N.º A.2
CONTROL DE LAS ACTAS DE RECEPCIÓN PARA LOS EXPEDIENTES
ANALIZADOS**

EXPEDIENTE	CUENTA CON ACTA DE RECEPCIÓN EN SICOP	CUENTA CON ACTA DE RECEPCIÓN EN FÍSICO
2018CD-000017-0017200001	No	Si posee
2018CD-000074-0017200001	No	No se tiene registro
2019CD-000018-0017200001	- 29 - Incompleto*	Incompleto

2019CD-000019-0017200001	No	Si posee
2019CD-000056-0017200001	No	No se tiene registro
2019CD-000070-0017200001	No	No se tiene registro
2019CD-000073-0017200001	No	Si posee
2019CD-000074-0017200001	No	No se tiene registro
2019CD-000092-0017200001	No	No se tiene registro
2019CD-000093-0017200001	No	No se tiene registro
2019CD-000104-0017200001	No	No se tiene registro
2019CD-000113-0017200001	No	No se tiene registro
2019CD-000126-0017200001	No	No se tiene registro
2019CD-000134-0017200001	No	No se tiene registro
2019CD-000144-0017200001	No	No se tiene registro
2019CD-000146-0017200001	Incompleto*	No se tiene registro

Fuente: Elaboración propia con datos del SICOP e información suministrada por INFOCOOP mediante el oficio AF-P-055-2020 del 6 de julio del 2020.

* En estos casos falta información como nombre de la persona que recibe, comentarios y estado de la verificación.