



**UNIVERSIDAD TECNICA NACIONAL
AUDITORÍA UNIVERSITARIA**

INFORME DE AUDITORÍA N. 03-2013

**ACTIVIDADES PREVIAS AL PERFECCIONAMIENTO DE LA RELACIÓN
CONTRACTUAL EN LAS CONTRATACIONES DIRECTAS**

DICIEMBRE, 2013

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO	2
1. INTRODUCCIÓN.....	6
1.1. ORIGEN DEL ESTUDIO.....	6
1.2. OBJETIVO GENERAL	6
1.3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	7
1.4. ALCANCE DEL ESTUDIO	7
1.5. MARCO REFERENTE Y METODOLOGÍA APLICADA.....	7
1.6. LIMITACIONES	8
2. COMENTARIOS.....	8
2.1. REGISTRO DE PROVEEDORES UTILIZADO POR LAS PROVEEDURÍAS AUXILIARES	8
2.2. DEFINICIÓN DEL TÉRMINO PROVEEDOR INACTIVO	11
2.3 APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 38 DEL REGLAMENTO DE PROVEEDURÍA DE LA UTN	12
2.4. CONTRATACIONES DIRECTAS BAJO LA EXCEPCIÓN DE OFERENTE ÚNICO.....	14
2.5. LIBRO DE ACTAS DE LAS PROVEEDURÍAS AUXILIARES DE LAS SEDES.....	18
2.6. ACTA DE ADJUDICACIÓN DE LICITACIÓN N° 2011-CD-000133-UTN-04	20
2.7. EVALUACIÓN O ANÁLISIS DE LAS OFERTAS	21
2.8 EXPEDIENTE DE LA CONTRATACIÓN 2011CD-000121-UTN-04.....	23
2.9 ENTREGA FINAL DE LA OBRA ADICIONES Y MEJORAS A LA INFRAESTRUCTURA DEL EDIFICIO LARED-SEDE GUANACASTE.....	26
3. CONCLUSIONES.....	28
4. RECOMENDACIONES.....	30
4.1. A LA DIRECTORA GENERAL ADMINISTRATIVA.....	30
4.2. AL DIRECTOR DE LA PROVEEDURÍA INSTITUCIONAL.....	30
5. CONFERENCIA	32
6. CONSIDERACIONES FINALES	33

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE AUDITORÍA N. 03-2013

¿Qué examinamos?

Se examinó el procedimiento de Contratación Directa llevado a cabo por las Proveedurías Auxiliares de la Sede Guanacaste y Pacífico en los últimos seis meses del año 2011 (junio a diciembre), ampliándose en aquellos casos que se consideró necesario, con el fin de verificar que dicho procedimiento se llevara a cabo conforme a la normativa y principios de legalidad aplicables.

¿Por qué es importante?

Por tratarse de un procedimiento llevado a cabo por las Proveedurías Auxiliares de las Sedes Universitarias en forma desconcentrada de la Proveeduría Institucional, se consideró importante la revisión de este procedimiento como parte de las labores llevadas a cabo por los Jefes de las Proveedurías de Sedes para la adquisición de bienes y servicios necesarios para cubrir las necesidades propias de la administración. Por el uso de fondos públicos dichas labores deben estar apegadas a los principios de eficacia, eficiencia y economía, así como, a los procedimientos legales y reglamentarios; esto con el propósito de dar cumplimiento a los fines, metas y objetivos institucionales.

¿Qué encontramos?

Se determinó que no existía congruencia en la forma de trabajar las Proveedurías Auxiliares de ambas Sedes, por ejemplo para buscar potenciales oferentes la Sede de Guanacaste continuaba usando el Maestro de Proveedores que tenía como antiguo Colegio Universitario y la Sede del Pacífico consultaba a la Proveeduría Institucional. A partir del 2013 tienen acceso al registro de proveedores que lleva la Proveeduría Institucional en el Sistema Informático Avatar, sin embargo, éste no cumple a cabalidad con los aspectos señalados en el artículo 117 del Reglamento a la Ley de

Contratación Administrativa y su acceso en el sistema conlleva a la realización de múltiples pasos los cuales no agilizan las operaciones que realizan los funcionarios de las Proveedurías.

La clasificación que realiza la Proveeduría para definir a un proveedor como proveedor inactivo se realiza utilizando parámetros distintos a los que señala el artículo 123 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, esta clasificación errónea conlleva a una definición incorrecta de los parámetros del Sistema Informático Avatar.

Se observó en algunos casos, que las contrataciones directas realizadas por la Proveeduría Auxiliar de Sede Guanacaste, fueron fundamentadas en la aplicación del artículo 38 del Reglamento de Proveeduría de la UTN, el cual permite en situaciones imprevistas la utilización de procedimientos alternos para realizar adquisiciones de bienes y servicios a la Proveedurías Institucional, más no así a las Proveedurías Auxiliares.

Así mismo, se observó algunos casos de contrataciones directas realizadas por la Proveeduría Auxiliar de la Sede Pacífico bajo la excepción de oferente único, que estas se realizaron sin dar por demostrado que cumplían con los supuestos para aplicar dicha excepción.

En cuanto a las actas de apertura de las contrataciones directas, se determinó que la Proveeduría Auxiliar de la Sede de Guanacaste realiza las actas de apertura en un libro que no se encuentra autorizado y en el caso de la Proveeduría Auxiliar de la Sede Pacífico no se encontró en ninguno de los expedientes revisados, un acta de apertura para dichas contrataciones, consecuentemente no se encontró un Libro de Actas autorizado.

En el Acta de Adjudicación de la Licitación N° 2011-CD-000133-UTN-4 denominada “*Adiciones y mejoras a la infraestructura del Edificio LARED-Sede Guanacaste*”, en el “*por tanto*”, que incluye el monto adjudicado en letras y números, se observó una diferencia en la indicación de ambos montos, lo cual podría prestarse para confusiones o conflictos entre las partes interesadas, además de exponer a la Administración a un riesgo ante posibles reclamos.

En el expediente de la contratación N. 2011-CD-000103-UTN-4 denominada “*Compra de Materiales de Ferretería*”, promovida por la Proveeduría Auxiliar de la Sede Guanacaste, el cartel presenta

anotaciones a lápiz, las cuales, hacen suponer que es una comparación de precios, sin embargo, por la trascendencia del pliego de condiciones este debería mantenerse intacto y legible para salvaguarda de la gestión administrativa. En el expediente no consta el análisis comparativo de las ofertas, así como, la fecha y el responsable de su elaboración.

En la contratación directa 2011-CD-000121-UTN-04, correspondiente a “*Servicio de transporte a funcionarios y estudiantes de la Universidad*”, realizada por la Proveeduría Auxiliar de la Sede de Guanacaste, se determinó que para dicha contratación no se elaboró un pliego de condiciones, no se cursaron invitaciones a participar y no se adjuntó la impresión de la información incluida el Sistema Integrado de la Actividad Contractual, documentos que deben formar parte del expediente de contratación.

Finalmente, en la Contratación Directa N° 2011-CD-000133-UTN-04 sobre “*Adiciones y Mejoras a la Infraestructura del Edificio Lared-Sede Guanacaste*”, la obra fue entregada con más de un mes de atraso, a pesar de que tanto la oferta como en el acta de apertura de ofertas, definían el plazo de entrega en 5 días, sin que se consignara en el expediente la solicitud de prórroga en forma previa.

¿Qué sigue?

Se recomendó a las autoridades universitarias girar instrucciones a las instancias competentes para el cumplimiento de las recomendaciones planteadas en este Informe.

Al Director de la Proveeduría Institucional se le recomendó disponer de un registro de proveedores que cumpla a cabalidad con todos los aspectos señalados en el artículo 117 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, modificar en el Sistema informático Avatar la opción del Estado de Proveedor para que éste refleje realmente la condición de inactivo cuando su actuar sea conforme con el artículo 123 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, comunicar a las Proveedurías Auxiliares de Sedes, el uso exclusivo del artículo 38 del Reglamento de Proveeduría de la UTN para la Proveeduría Institucional, dotar a los Jefes de las Proveedurías Auxiliares de capacitación en aplicación de la normativa y jurisprudencia de contratación administrativa, solicitar a

la Auditoría Universitaria el trámite de autorización de libros para la apertura de las ofertas en los procesos de contratación directa.

El Proveedor Institucional deberá definir lineamientos a efecto de dejar constancia de la apertura de las ofertas en las contrataciones directas, para que el análisis de ofertas se realice en un documento aparte del cartel en el cual conste el nombre de las empresas sujetas al análisis y el nombre y firma del analista, sobre los documentos que deben contener los expedientes de contratación dejando evidencia de las actuaciones tanto de las proveedurías como de las unidades administrativas participantes en el proceso. Así mismo, como instruir formalmente a los Proveedores de Sede para que soliciten a las unidades usuarias definir por escrito la realización de un estudio de mercado para demostrar que una persona o empresa está en condiciones de suministrar o brindar y a los encargados de proyectos de obra la recepción definitiva incluyendo las causas de atrasos en los casos que se presenten, así como el acta de recepción de obra.

Al Proveedor de la Sede Guanacaste se le recomendó implementar actividades de control y revisión para garantizar que los documentos que conforman los expedientes de contratación sean confiables y se encuentren libres de errores, incluir en los expedientes de contratación el documento de verificación de las especificaciones contra el análisis de ofertas (precio y otras variables definidas), incluyendo la fecha, nombre y firma del analista responsable, laborar e incluir en el expediente administrativo de las contrataciones toda la documentación que se genere en el proceso como decisión inicial, pliego de condiciones, invitaciones cursadas y/o cotizaciones, ofertas originales, acta de apertura, estudio técnico, recomendación de adjudicación, acto de adjudicación, ampliaciones, contrataciones adicionales, además de notas y otros documentos generados (cobro de multas apercibimientos, inhabilitaciones, finiquitos y otros) y solicitar formalmente a los encargados de proyectos de obra la recepción definitiva incluyendo las causas de atrasos en los casos que se presenten, así como el acta de recepción de obra.

INFORME DE AUDITORIA N. 03-2013

Actividades Administrativas Previas al Perfeccionamiento de la Relación Contractual en las Contrataciones Directas

Referencia:

Informe de Auditoría N. 03-2013, remitido mediante el oficio N. AU-250-2013 con fecha 16 de diciembre del 2013.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Origen del Estudio

El presente estudio constituye la segunda etapa del Estudio “Actividades Administrativas Previas al Perfeccionamiento de la Relación Contractual”, del cual se presentó el Informe Auditoría N. 09-2012 relativo a los procedimientos de Licitación Abreviada y Licitación Pública. Ambos informes, responden al cumplimiento del Plan de Trabajo para el año 2012 de la Auditoría Universitaria, atendiendo la perspectiva de Procesos de Gestión en el Eje de Administración Eficiente y Eficaz del Plan Institucional de Desarrollo Estratégico 2011-2021.

En cumplimiento con lo dispuesto por la Contraloría General de la República en su Informe N. DFOE-SOC-IF-04-2013, éste estudio se tuvo que suspender para ser retomado nuevamente a partir de la segunda quincena de julio de 2013.

1.2. Objetivo General

Verificar si la Proveeduría Institucional, ejecuta de manera integral y consistente los requerimientos previos a la relación contractual en los procedimientos de Contrataciones Directas, de acuerdo con la Ley y Reglamento de Contratación Administrativa.

1.3. Objetivos Específicos

1.3.1. Verificar si la Proveduría Institucional dispone de normativa interna que regule de manera integral los procedimientos de Contratación Administrativa.

1.3.2. Verificar si la Proveduría Institucional ejecuta de manera integral y consistente los requerimientos previos a la relación contractual de acuerdo con la Ley y su Reglamento de Contratación Administrativa, en los procedimientos de Contratación Directa.

1.4. Alcance del Estudio

Por tratarse éste segundo informe sobre el procedimiento de contratación directa, y ser el procedimiento desarrollado con desconcentración en las Provedurías Auxiliares de las Sedes Universitarias; cubrió las actividades de la relación contractual desarrolladas por las Provedurías Auxiliares de las Sedes Guanacaste y del Pacífico, revisando los procedimientos de los últimos seis meses (junio a diciembre del año 2011), ampliándose en aquellos casos en que se consideró necesario.

1.5. Marco Referente y Metodología Aplicada

El Informe de Auditoría se realizó de conformidad con lo establecido en el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (1), Normas de Control Interno para el Sector Público (2), ambas dictadas por la Contraloría General de la República, Ley General de Control Interno N. 8292 (3), la Ley de Contratación Administrativa N. 7494, su Reglamento y normativa interna aplicable, específicamente el Reglamento de Proveduría de la Universidad Técnica Nacional (4).

¹ Publicada en La Gaceta 226 del 8 de diciembre del 2006

² Publicada en La Gaceta 26 del 6 de febrero del 2009

³ Publicada en La Gaceta 169 del 4 de setiembre 2002

⁴ Publicado en La Gaceta 89 del 10 de mayo, 2011.

Debido al tamaño de la población de los procesos de Contratación Directa conducidos tanto por la Proveeduría Institucional como las Proveedurías de las distintas Sedes Universitarias, se programó la realización del estudio en dos etapas, siendo ésta, la segunda, que concluye con las Contrataciones Directas, de las cuales se verificó 12 expedientes de Contrataciones Directas de la Sede Guanacaste y 13 expedientes de Contrataciones Directas de la Sede del Pacífico.

1.6. Limitaciones

La Auditoría Universitaria no dispuso, de manera independiente de la Administración Activa, de la respectiva asesoría técnica jurídica durante el desarrollo del estudio y la valoración legal de los hechos o evidencias obtenidas durante el desarrollo de la auditoría, debido a que dentro de su personal no cuenta con un Asesor Legal que oriente y revise este tipo de estudio, el cual, reviste un carácter especial de confidencialidad durante la etapa de examen y análisis de resultados.

2. COMENTARIOS

De la revisión efectuada a las actividades administrativas que realizan las Proveedurías Auxiliares de las Sedes de Guanacaste y Pacífico previo al perfeccionamiento de la relación contractual, se determinaron las siguientes debilidades:

2.1. Registro de Proveedores utilizado por las Proveedurías Auxiliares

Al consultar a los Proveedores de ambas Sedes Universitarias, sobre la utilización del Registro de Proveedores, se determinó que:

- Para el período de alcance del estudio, la Proveeduría Auxiliar de la Sede Pacífico utilizaba el registro de proveedores de la Proveeduría Institucional, por lo cual, cuando requería conocer cuáles y cuántos potenciales proveedores se encontraban inscritos para ofrecer los bienes y

servicios que requería la Sede, enviaba una solicitud de información vía correo electrónico a la Proveeduría Institucional.

- Por su parte, la Sede de Guanacaste utilizaba el registro de proveedores que llevaba como Institución Parauniversitaria (CURDTS), llamado “Maestro de Proveedores”, el cual carecía de información obligatoria sobre los posibles oferentes.

Al realizar consultas, a la fecha octubre 2013, se evidencia que todas las Proveedurías de Sede tienen acceso al registro de proveedores que lleva la Proveeduría Institucional en el Sistema Informático Avatar, sin embargo, este no cumple con todos los aspectos que señala el artículo 117 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.

También se pudo observar al ingresar al Sistema Avatar, en la pestaña “Catalogo de Proveedores”, que dicho catálogo no constituye la totalidad ni integra todos los aspectos que debe contener un registro, como es el caso de la descripción detallada de los bienes y servicios que ofrece cada proveedor.

Para consultar un posible proveedor no se ingresa primeramente al “Catalogo de Proveedores”, sino que es necesario ingresar a otra pestaña denominada “Licitaciones y concursos”, en la cual se selecciona la familia del bien o producto a requerir y se despliega una lista de posibles proveedores, los cuales tienen asignado un número de entidad. Con este número de entidad, se regresa para ingresar a la pestaña “Catálogo de Proveedores” y así verificar que los posibles oferentes hayan acreditado todos los aspectos establecidos en el artículo 117, nótese que este procedimiento no agiliza las operaciones que realizan los funcionarios de las Proveedurías, por cuanto no se ingresa directamente a la pestaña de “Catalogo de Proveedores”, sino que es necesario realizar un paso adicional antes de ingresar a este.

El artículo 116 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, señala:

El Registro de Proveedores constituirá el instrumento idóneo, en el que se inscribirán las personas físicas y jurídicas que desean participar en los procesos de contratación administrativa que corresponda, de manera que se encuentren

debidamente acreditados....Los registros podrán mantenerse en medios electrónicos, si se cuenta con un sistema confiable...

Así también, el artículo 117, señala:

Los proveedores interesados deberán acreditar, entre otros, los siguientes aspectos: nombre; razón o denominación social; cédula física o jurídica según corresponda; número de teléfono; número de fax; dirección física y dirección electrónica; apartado postal; representantes; propiedad de acciones; medio para recibir notificaciones; indicación de si es PYMES y su categoría; fecha de inscripción; estado del proveedor; país de origen, entre otros.

Además, contendrá una descripción detallada de los bienes o servicios que ofrece cada proveedor. El interesado deberá demostrar la afinidad de su giro comercial con el bien o servicio que pretende ofrecer, a través de contrataciones que haya celebrado ya sea con el sector público o con el sector privado.

El registro de proveedores deberá estar relacionado con el catálogo de mercancías de la entidad. (el subrayado no corresponde al original)

El registro de proveedores debe ser un instrumento que facilite y agilice la invitación a los procedimientos de contratación, de manera que la Administración tenga a mano un listado de sus potenciales oferentes. Pero lo más importante, es que el registro se constituya en el mecanismo ideal para clasificar detalladamente los bienes o servicios que los interesados en formar parte del registro ofrezcan a la Administración.

Lo anterior significa que no se trata solamente, de elaborar un listado de potenciales oferentes, para cumplir con el requisito formal exigido por la Ley, sino principalmente de crear un catálogo bien ordenado que le garantice a la Administración y a los oferentes, la tramitación de concursos de forma transparente, a los que se debe llamar a participar a los proveedores idóneos.

Un registro defectuoso y deficiente se puede constituir en una probabilidad para la consumación de contrataciones irregulares por la vía de girar invitación a quienes no están en capacidad efectiva de ofrecer.

2.2. Definición del término proveedor inactivo

Al realizar consultas de Proveedores en el Sistema Avatar, se denota que en el “Estado del Proveedor” se da la opción de activo o inactivo así como, la identificación de “activo para compras?” o “activo para pagos?”; en los cuales se puede escoger la opción de inactivo, ya sea para compras o pagos respectivamente.

En consulta realizada al Director de la Proveeduría Institucional sobre la práctica que tiene la Dirección para registrar a un proveedor como activo o inactivo se indicó lo siguiente:

1. Proveedor oficial que se refiere al proveedor que legalmente ha realizado trámites correspondientes para ser proveedor de la institución. Este con base a la información suministrada y una vez aceptado es activo por dos años y a partir de esta fecha tiene que volver a presentar la carta indicando los cambios que se han dado o bien indicando que toda la información sigue vigente. Caso contra si a dos años no se presenta esta información quedará automáticamente inactivo.

2. También puede estar inactivo para compra en los siguientes casos: que esté moroso con la caja, que haya sido sancionado con el artículo 100 del RLCA, por parte de la Contraloría General. (el subrayado no corresponde al original)

El artículo 123 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa define al proveedor inactivo indicando:

Se tendrá como proveedor inactivo aquél que habiendo sido invitado a participar en procedimientos de contratación administrativa no lo hiciere en tres ocasiones sin mediar justa causa, en el término de tres años, contados a partir de la primera invitación; asimismo aquel que se negare a actualizar la información del Registro cuando la Administración así lo haya pedido. Dicha condición de inactivo operara en forma automática.

En cualquier tiempo el proveedor inactivo podrá solicitar el cambio de su condición y en tal caso ocupará en el registro el lugar que por rol corresponda. (el subrayado no corresponde al original)

Es decir, para clasificar a un proveedor como inactivo éste debe haber actuado en función a una de las anteriores condiciones, ya sea que haya sido invitado a participar en procedimientos de contratación y no lo haya hecho en tres ocasiones sin mediar justa causa, o que se hubiese negado a

actualizar la información del Registro de Proveedores cuando la Administración así lo hubiere solicitado.

Esta clasificación no está operando en el registro que lleva la UTN, debido a que este registro no muestra la descripción detallada de los bienes y servicios que ofrece cada proveedor y no se han establecido las bases para la rotación de los proveedores, por consiguiente no es posible definir cuáles han sido invitados a participar en procedimientos de contratación y no lo han hecho en tres ocasiones sin mediar justa causa, o cuáles se han negado a actualizar su información en el Registro.

La Proveeduría Institucional se basa en otras condiciones distintas a las establecidas en la normativa para determinar que un proveedor es inactivo, tal y como se indicó:

- una vez aceptado es activo por dos años y a partir de esa fecha tiene que volver a presentar la carta indicando los cambios que se hayan dado o bien indicando que la información sigue vigente. Caso contra si a **dos años no presenta esta información** quedará automáticamente inactivo.
- Que este **moroso con la caja.**
- Que haya sido **sancionado con el artículo 100 del RLCA, por parte de la Contraloría General.** (el subrayado y la negrita no corresponden al original)

Por lo tanto, se les ha definido proveedores inactivos erróneamente ya que su situación no se enmarca en las previstas por la normativa, mostrándose así un incumplimiento de la normativa de contratación administrativa e inseguridad en el cumplimiento del trabajo, ya que se ha dado una conceptualización errónea a la hora de definir los parámetros del sistema informático Avatar.

2.3 Aplicación del artículo 38 del Reglamento de Proveeduría de la UTN

Al realizar consultas al Jefe de la Proveeduría Auxiliar de Sede de Guanacaste se denota que algunas de las contrataciones se fundamentan en el artículo 38 del Reglamento de Proveeduría de la

Universidad Técnica Nacional, aprobado por la Comisión de Conformación en acuerdo #4 de la Sesión 19-10 del 21 de junio 2010 y publicado en la Gaceta N. 89 del 10 de mayo, 2011.

Por ejemplo, al consultarse sobre la ausencia del pliego de condiciones, invitaciones cursadas y demás información que debía contener el expediente de la Contratación Directa 2011-CD-000121-UTN-04, correspondiente a “Servicio de transporte a funcionarios y estudiantes de la Universidad”, mediante oficios PV04-005-2013 y PV04-126-2013 se indicó:

5.1 La contratación se realizó en forma directa con base al artículo 38 del Reglamento de Proveeduría de la UTN, para satisfacer un problema de capacidad de transporte...

1. No se encuentra el cartel por que la contratación se realizó mediante el artículo 38 del Reglamento de Proveeduría, debido a que se presentó un inconveniente en lo referente a la capacidad de la sede para transportar estudiantes.

Al respecto el artículo 38 del Reglamento de Proveeduría de la Universidad Técnica Nacional, sobre las excepciones a los procedimientos ordinarios de contratación señala:

Para situaciones imprevistas, la Proveeduría Institucional podrá utilizar procedimientos alternos para realizar adquisiciones de bienes y servicios, cuyo monto no supere el 5% del monto establecido para la contratación directa según la resolución que emite la Contraloría General de la República, amparado a los artículos 27 y 84 de la Ley de Contratación Administrativa., el cual será regulado mediante el manual de procedimientos de la proveeduría. (el subrayado no pertenece al original).

Como se puede observar este artículo permite a la Proveeduría Institucional en situaciones imprevistas, aplicar las excepciones a los procedimientos ordinarios de contratación, por lo cual llama la atención a la Auditoría que el articulado mencionado se esté aplicando en las Proveedurías Auxiliares cuando es claro al identificar que esta potestad es de la Proveeduría Institucional. Situación que se hace más evidente al no contar la Proveeduría con el Manual de Procedimientos que oriente la gestión de la propia Proveeduría así como de las Proveedurías Auxiliares.

2.4. Contrataciones Directas bajo la excepción de Oferente Único

Durante la revisión realizada a las Contrataciones Directas llevadas a cabo por la Proveeduría Auxiliar de la Sede Pacífico, se determinó que algunas de ellas, se definieron como oferente único sin dar por demostrado que cumplían con los supuestos para aplicar la excepción.

Además, dos de estas contrataciones fueron tramitadas por la Proveeduría Auxiliar de la Sede Pacífico sin contar con la autorización de la Proveeduría Institucional.

Tal es el caso de las siguientes:

- 2011-CD-000053-UTN-03 Adquisición de Servicio de Catering

- 2011-CD-000076-UTN-03 Adquisición de Licencias para Software del Lab. de la Carrera de Producción Industrial.

- 2011-CD-000079-UTN-03 Adquisición de Licencias para Software del Lab. de Diseño Gráfico

El Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa en el artículo 131 sobre objetos de naturaleza o circunstancia concurrente incompatibles con el concurso, inciso a) define al oferente único como:

a) Oferente único: Los bienes o servicios en los que se acredite que solamente una persona o empresa está en condiciones de suministrar o brindar, sin que existan en el mercado alternativas que puedan considerarse idóneas para satisfacer la necesidad institucional. La procedencia de este supuesto ha de determinarse con apego a parámetros objetivos en relación con la necesidad, acreditando que la opción propuesta es la única apropiada y no sólo la más conveniente. Dentro de esta excepción se encuentra la compra de artículos exclusivos, entendidos como aquellos que en razón de una patente de invención sólo son producidos por determinada empresa, siempre que no existan en el mercado artículos similares sucedáneos. Comprende también la compra de repuestos genuinos, producidos por la propia fábrica de los equipos principales y respecto de los que exista en el país sólo un distribuidor autorizado. Si hubiesen varios distribuidores de partes o repuestos el concurso se hará entre ellos (...)

Al consultarle al Jefe de la Proveeduría Auxiliar de la Sede Pacífico, sobre este hecho, mediante Memorando PV03-014-2013 de fecha 12 de febrero, 2013 para cada una de las contrataciones anteriores, indicó lo siguiente:

2. Contratación Directa 2011-CD-000053-UTN-03, Servicio de Catering para inauguración del Modulo de Aulas en el Roble de Puntarenas.

2.1 En cuanto a que no aparece en el expediente las invitaciones ni cartel en esta contratación, se debe a que se tramito con carácter de Urgencia solicitado por el Decano de la Sede mediante oficio #DSP-0349-11 (ver folio 0002 del expediente), por lo que se tramito en forma directa con la empresa Gufre Catering Service S.A ...

5. Contratación Directa 2011-CD-000076-UTN-03 Adquisición de Licencias para Software del Laboratorio del Carrera de Producción Industrial.

5.1 El hecho de que no se localice en el expediente pliego de condiciones ni invitaciones obedece a que la unidad usuaria había investigado y encontrado en las licencias de Rockwell Automation el cumplimiento de la necesidades didácticas para el análisis de procesos productivos, las cuales son distribuidas en Costa Rica por la empresa adjudicada, además de contar con precio subsidiados por ser de uso educativo.

5.2 Se invito directamente a la empresa Elvatron S.A. por solicitud de la unidad usuaria quien le dio el visto bueno mediante oficio # CPI-148-2011 ...

5.3 Debido a que el Software debía cumplir con ciertos requerimientos de índole educativo según pudo investigar la unidad usuaria (aspecto que no consta en el expediente) se le dio el carácter de oferente único a la adjudicataria.

5.4 Dada las circunstancias y considerando que no es necesario que el proveedor esté inscrito (Artículo 136 de RLCA) o se obligue estarlo para su contratación en procedimientos de escasa cuantía solo se verifico que estuviera al día con la CCSS el cual si es requisito ineludible para contratar con el estado.

6. Contratación Directa 2011-CD-000079-UTN-03 Adquisición de Licencias para Software de Laboratorio de Diseño Gráfico

6.1 El hecho de que no se localice en el expediente pliego de condiciones ni invitaciones obedece a que la unidad usuaria había investigado y encontrado en las licencias Adobe CS5.5 Master Collection y Design Premium el cumplimiento de las necesidades didáctica para los procesos de Diseño, los cuales son distribuidos en Costa Rica por la empresa adjudicada.

6.2 Se invito directamente a la empresa Industrias de Computación Nacional S.A. por solicitud de la unidad usuaria quien le dio el visto bueno mediante oficio # DG-110-2011 ...

6.3 Debido a que el software debía cumplir con ciertos requerimientos de índole educativo según pudo investigar la unidad usuaria (aspecto que no consta en el expediente) se le dio el carácter de oferente único a la adjudicataria.

Entre las pautas (⁵) para una correcta aplicación de la excepción de oferente único, se encuentran las siguientes:

- a) En primer lugar, la unicidad del oferente, está determinada por la naturaleza del bien que se trate, unicidad que es tal, que en caso de adquirirse ese tipo de bien, suministro o servicio, la necesidad administrativa no se vería satisfecha.
- b) En segundo lugar, debe comprobarse exhaustivamente y documentarse en el respectivo expediente, que el bien o servicio que se alegue como único, no dispone de sucedáneos en el mercado, esto es, bienes similares por medio de los cuales pueda ser atendida la necesidad que se propone satisfacer la Administración.
- c) De este modo, es relevante que se deja indubitablemente acreditada por qué razón es necesario adquirir el suministro que se propone, a fin de que para otro tipo de proveedores quede absolutamente claro que la solución no brinda la posibilidad de un eventual concurso público.
- d) Asimismo, es necesario que se valore si el mercado ofrece otros bienes para los fines propuestos; pues en caso contrario, deberá procederse a instaurar el procedimiento de concurso que corresponda, de acuerdo con la ley (artículo 27 Ley de Contratación Administrativa).

Llama la atención que se haya definido como oferente único la contratación del servicio de catering, ya que por la naturaleza del servicio requerido, es difícil creer que solamente una persona o empresa estuviera en condiciones de brindarlo; además bajo el supuesto de ser la única oferente de la zona, no le convierte en “proveedor único”.

⁵ Oficio N. 107 del 7 enero de 1998, de la Dirección General de Contratación Administrativa

De igual forma, no se acreditó en el expediente de las contrataciones de software, que solamente una empresa en el país estuviera en condiciones de brindar el servicio o bien, o que no existía en el mercado alternativas que pudieran considerarse idóneas.

De igual forma, no se acreditó en el expediente de las contrataciones de software que solamente una empresa en el país, estuviera en condiciones de brindar el servicio o bien, o de que no existía en el mercado alternativas que pudieran considerarse idóneas.

Por otra parte, en las contrataciones de licencias de software la solicitud de compra de bienes y servicios y la orden de compra se cargaron a la partidas presupuestarias de bienes intangibles 5.99.03 y 5.01.05 respectivamente, conforme al oficio DPI-51 del 28 julio 2011 remitido por el Director de Proveeduría Institucional, estas partidas eran de revisión previa por parte de la Proveeduría Institucional para así determinar si procedía o no la adquisición a través de la Proveeduría Auxiliar, autorización que no consta en el expediente de las contrataciones. Pero el proceso de adquisición fue tramitado por la Proveeduría Auxiliar, esto a pesar de que si se incluyó en el expediente el oficio del Director de Proveeduría Institucional.

Conforme con la norma de control interno 4.4.1, corresponde al jerarca y titulares subordinados, según sus competencias, establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten.

El comentario aquí consignado, demuestra debilidades en el Sistema de Control Interno no solo a nivel técnico por el procedimiento de contratación, sino a nivel de transparencia por la ausencia de registros que documenten la correcta actuación de la Administración Activa.

El hecho de realizar la correcta determinación de la procedencia o no de la excepción e invocar que un solo oferente está en capacidad de comprometerse (oferente único) sin la debida acreditación en el expediente, se están obviando los parámetros objetivos de la necesidad y la demostración de que la opción propuesta es la única apropiada y no sólo la más conveniente.

2.5. Libro de Actas de las Proveedurías Auxiliares de las Sedes

Durante la revisión realizada a los expedientes de las Proveedurías Auxiliares de las Sedes de Guanacaste y del Pacífico, se determinó que:

- La Proveeduría Auxiliar de la Sede de Guanacaste realiza las actas de apertura en un libro que no se encuentra autorizado.
- Para la Proveeduría Auxiliar de la Sede Pacífico, no se encontró en ninguno de los casos un acta de apertura, por lo consiguiente; no cuenta con un Libro de Actas autorizado.

A la fecha la Proveeduría Institucional no ha presentado ante la Auditoría Universitaria ninguna solicitud para la apertura del Libro de Actas para Contrataciones Directas.

El artículo 22, inciso e), de la Ley General de Control Interno establece como competencia de la Auditoría Interna lo siguiente:

e) Autorizar, mediante razón de apertura, los libros de contabilidad y de actas que deban llevar los órganos sujetos a su competencia institucional y otros libros que, a criterio del auditor interno, sean necesarios para el fortalecimiento del sistema de control interno.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, establecen respecto a los Libros de Actas lo siguiente:

Norma 4.4.4 Libros legales. El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar que se disponga de los libros contables, de actas y otros requeridos por el bloque de legalidad, según corresponda, y que se definan y apliquen actividades de control relativas a su apertura, mantenimiento, actualización, disponibilidad, cierre y custodia.(subrayado no pertenece al original).

La Contraloría General de la República en el oficio N° 8455 del 18 de julio, 2002 ante una consulta de apertura de las ofertas en las contrataciones directas indicó:

1. *Tratándose de contrataciones directas como excepción a los procedimientos de concurso, dado el limitado volumen y trascendencia económica de estas, sobretodo cuando se fundamentan en la escasa cuantía del negocio, se dejan de lado los rígidos formalismos de la licitación y se permite mayor agilidad en la compra, por supuesto respetando los aspectos básicos de la materia, pero no se puede pretender que en una contratación directa se tengan que observar los requisitos propios de un procedimiento concursal pues entonces la mayor flexibilidad que la contratación directa presupone y pretende quedaría en letra muerta.*
2. *En el procedimiento concursal, la fecha de apertura de las ofertas, es uno de los requisitos ineludibles cuyo incumplimiento acarrearía la nulidad del procedimiento. Es decir, que las ofertas deben abrirse en la hora, fecha y lugar señalados para la apertura de estas, aún cuando se hayan presentado con anterioridad, pues el plazo de recepción de las ofertas es un término que corre a favor del oferente, quien puede presentar su propuesta cuando desee a partir de la invitación o publicación y hasta antes del cierre indicado en el cartel, constituyéndose la administración en un depositario del sobre hasta que corresponda abrirlos todos, siendo su responsabilidad la seguridad de ese documento... (el subrayado no corresponde al original)*

Nótese, que si bien es cierto, en las contrataciones directas, la entidad contratante no está obligada necesariamente a realizar un acto formal de apertura de las ofertas como si se tratase de un procedimiento concursal, no obstante, en el evento que dada la naturaleza de la contratación directa o su importancia, se establezca una fecha para la recepción de las ofertas ésta fecha deberá respetarse y los interesados podrán participar al momento de la apertura de las ofertas, constituyéndose el acta de apertura en el instrumento para sustentar la gestión realizada.

Al consultarle al Jefe de la Proveeduría Auxiliar de la Sede Guanacaste, mediante cuestionario aplicado en Memorando AU-JA-38-2012, de fecha 12 de noviembre del 2012, sí se encuentra legalizado el libro de actas de aperturas señaló lo siguiente:

No, Porque las compras que se realizan en la Sede por lo general son compras directas.

Por su parte, el Jefe de Proveeduría Auxiliar de la Sede del Pacífico mediante Cuestionario AU-JA 37-2012, aplicado el 7 de noviembre, 2012 señaló: **“Solo para Licitaciones Abreviadas y Públicas”**.

El hecho que la Administración realice actos formales sin registrarlos en libros de actas debidamente autorizados, no solo causa un debilitamiento del sistema de control interno y a las sanas prácticas administrativas, sino que además resta transparencia al proceso, debido a la importancia que éstos procesos revisten por la desconcentración geográfica, el volumen de las contrataciones directas el cual no es limitado, lo considerable de los montos que pueden adjudicar las Proveedurías de las Sedes Auxiliares (aumento presupuestario) y cantidad de los procesos concursales bajo esta modalidad.

2.6. Acta de Adjudicación de Licitación N° 2011-CD-000133-UTN-04

En el Acta de Adjudicación de la Licitación N° 2011-CD-000133-UTN-4 denominada “Adiciones y mejoras a la infraestructura del Edificio LARED-Sede Guanacaste”, en el POR TANTO, se puede leer que el monto adjudicado en números corresponde a ¢2.060.000,00, y el monto adjudicado en letras corresponde a (novecientos noventa y ocho mil colones exactos) en números (¢998.000,00), por lo cual, se determinó que existe una diferencia entre los montos señalados en el Acta de Adjudicación.

El artículo 25 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, sobre el precio señala:

El precio deberá ser cierto y definitivo, sujeto a las condiciones establecidas en el cartel o pliego de condiciones y sin perjuicio de eventuales reajustes o revisiones... En caso de divergencia entre el precio cotizado en números y letras, prevalecerá este último, salvo el caso de errores materiales evidentes, en cuyo caso prevalecerá el valor real.

(Así reformado el párrafo anterior por el artículo 1° del decreto ejecutivo N° 35218 del 30 de abril de 2009)

Así mismo, las Normas de Control Interno para el Sector Público, norma 5.6.1. sobre el atributo de la Confiabilidad en la calidad de información que genera las instituciones indica:

La información debe poseer las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y sea emitida por la instancia competente. (el subrayado no pertenece al original)

El Jefe de Proveeduría Auxiliar de la Sede Guanacaste, en Memorando- PV04-005-2013 de fecha 17 de enero del 2013, respecto a esta situación señaló lo siguiente:

Esto corresponde a un error humano, sin embargo al revisar el expediente se denota claramente que el precio es dos millones sesenta mil colones, en vista de que el expediente cuenta con veinticinco folios se procederá a incorporar el folio N° 26 con la aclaración de este caso.

Al presentarse esta diferencia en el acta de adjudicación, entre los dos montos (monto en números y monto en letras), puede prestarse para confusiones o conflictos entre las partes interesadas, así mismo expone a la Administración a un riesgo ante posibles reclamos en el caso de que el monto definido en letras hubiese sido mayor al de números; ya que como lo muestra el Reglamento el precio que prevalece es el definido en letras.

Por eso, la Administración debe procurar que la documentación que forma parte de las contrataciones se encuentre libre de errores o contradicciones que puedan comprometer y reste credibilidad a sus acciones exponiendo así los intereses institucionales.

2.7. Evaluación o análisis de las ofertas

En el expediente de la contratación N. 2011-CD-000103-UTN-4 denominada Compra de Materiales de Ferretería, promovida por la Proveeduría Auxiliar de la Sede Guanacaste, por un monto de ¢1.000.000,00; el cartel presenta anotaciones a lápiz; estas anotaciones de precios en cada una de las líneas requeridas en la descripción de los artículos sujetos a la contratación, hacen suponer que es una comparación de precios. Además, el expediente de contratación no dispone de un documento, debidamente firmado que respalde, la comparación de precios y especificaciones técnicas para efectos de recomendar la adjudicación.

Al respecto, el artículo 51 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa sobre el cartel manifiesta lo siguiente:

El cartel constituye el reglamento específico de la contratación que se promueve y se entienden incorporadas a su clausulado todas las normas jurídicas y principios constitucionales aplicables al respectivo procedimiento.

Deberá constituir un cuerpo de especificaciones técnicas, claras, suficientes, concretas, objetivas y amplias en cuanto a la oportunidad de participar. Para su confección la Administración podrá contratar o solicitar la asistencia de personas físicas o jurídicas, especializados en la materia de que se trate, siempre que no tengan ningún interés particular directo ni indirecto en el negocio, cuando no tuviere en su organización los recursos técnicos necesario para ello.

En aquellas contrataciones de excepción a los procedimientos ordinarios de contratación, la Administración, facultativamente podrá elaborar un cartel con los elementos esenciales atendiendo al objeto contractual, en armonía con los principios de contratación administrativa. (el subrayado no corresponde al original)

El Artículo 84 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa sobre la Calificación de ofertas señala:

Al sistema de calificación solamente podrán ser sometidas aquellas ofertas que sean elegibles. De éstas, la que obtenga la mayor calificación será considerada la más conveniente, salvo que la Administración decida incluir un sistema de valoración en dos fases, en cuyo caso, se estará a las reglas específicas de ese concurso.

Además, el Reglamento de Proveeduría de la Universidad Técnica Nacional, en el artículo 13 de la verificación por la Proveeduría Institucional del cumplimiento de los requisitos previos esenciales en los procedimientos de contratación, señala:

En los procedimientos de contratación Administrativa, la Proveeduría Institucional deberá velar porque conste en cada expediente el cumplimiento de los siguientes requisitos previos, sin perjuicio de la responsabilidad que le es propia al órgano o funcionario emisor de la orden de inicio del mismo: d) Verificación de las especificaciones técnicas y características de los bienes o servicios que se requiera, y, cuando corresponda, se verifiquen los plazos de entrega o de ejecución, valor estimado del negocio, entre otros. (el subrayado no corresponde al original)

Al consultar al Jefe de la Proveeduría Auxiliar, mediante Memorando PV04-005-2013, de fecha 17 de enero del 2013, señaló lo siguiente:

Efectivamente el Pliego de Condiciones tiene varias anotaciones, pero como se puede anotar éstas fueron realizadas con el objeto de realizar el cuadro comparativo

y están a lápiz de escribir así con el uso del borrador para lápiz la hoja queda completamente limpia sin afectar la integridad de la información.

La verificación de las especificaciones contra la estimación del negocio que debe realizarse dentro del proceso de contratación en cada una de las Proveedurías, debe quedar plasmado en un documento probatorio de ese análisis de ofertas con indicaciones de cuantas y cuales ofertas se están estudiando, así como la fecha, nombre y firma del analista responsable.

La trascendencia del pliego de condiciones radica, fundamentalmente, en constituir el reglamento específico de la contratación que se tramita y, por ende, el instrumento idóneo para definir, en términos técnicos, claros, suficientes, concretos, objetivos y amplios, las reglas que van a prevalecer en la tramitación del negocio, de ahí; la importancia que el mismo se encuentre en condiciones intactas y legibles para salvaguarda de la gestión administrativa y no es este el documento sobre el cual se deba hacer el análisis de las ofertas.

2.8 Expediente de la contratación 2011CD-000121-UTN-04

La Proveeduría Auxiliar de la Sede de Guanacaste realizó la Contratación Directa 2011-CD-000121-UTN-04, correspondiente a “Servicio de transporte a funcionarios y estudiantes de la Universidad”, conforme a la revisión realizada al expediente se determinó que para dicha contratación no se elaboró un pliego de condiciones, no se cursaron invitaciones a participar y no se adjuntó la impresión de la información incluida el Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC).

En la impresión obtenida del SIAC, se observó que la contratación fue definida como: “15Contratación directa por escasa cuantía (art.2 inc,h) LCA y art.136 (RLCA)”

Al respecto el Jefe de Proveeduría Auxiliar de la Sede Guanacaste, en Memorando PV04-126-2013 de fecha 11 de noviembre del 2013, señaló:

- 3. No se encuentra el pantallazo de ingreso al SIAC por que esta información no se había solicitado como parte del expediente anteriormente, además para este*

particular las auditorias tienen o deberían tener acceso al SIAC con el objetivo de que puedan corroborar la información.

El artículo 136 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, en cuanto al pliego de condiciones en la contratación directa de escasa cuantía señala:

Las contrataciones que por su limitado volumen y trascendencia económica, de conformidad con los montos establecidos en el artículo 27 de la Ley de Contratación Administrativa, podrán tramitarse siguiendo el procedimiento que se indica en este Reglamento.

Una vez que se ha determinado que procede una contratación directa de escasa cuantía, se ha de confeccionar un pliego de condiciones sencillo en donde se describa el objeto contractual, el plazo y forma de la entrega, así como también se debe fijar la hora y fecha para la recepción de las propuestas....(el subrayado no corresponde al original.)

En cuanto a las invitaciones a participar, el artículo 59 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa dicta:

La invitación a participar, se publicará por los medios físicos o electrónicos así establecidos, de acuerdo al tipo de concurso que se promueva y deberá contener un encabezado que incluya: la identificación de la Administración contratante; la indicación del tipo y número del concurso y una breve descripción del objeto contractual; el costo y forma de pago para adquirir el cartel, o bien, la dirección o medio electrónico en el que éste pueda ser consultado; la hora y fecha de recepción de ofertas y cualquier otra indicación, que la Administración considere necesaria....

En la contratación directa de escasa cuantía, la Administración, podrá utilizar el fax indicado por el proveedor para remitir la invitación correspondiente, sin perjuicio de que se utilicen otros medios electrónicos habilitados al efecto. (el subrayado no pertenece al original).

El artículo 2, inciso h), de la Ley de Contratación Administrativa dentro de sus excepciones establece:

h) La actividad que, por su escasa cuantía, no convenga que sea sometida a los procedimientos ordinarios de concurso, de conformidad con los límites establecidos en el artículo 27 de esta Ley. En estos casos, la administración cursará invitación por lo menos a tres potenciales proveedores idóneos, si existen, y adjudicará a la oferta de menor precio, sin perjuicio de que se valoren otros factores que se estimen relevantes, lo cual deberá definirse en la invitación. La administración estudiará todas las ofertas que se presenten al concurso, independientemente de si provienen de empresas que fueron invitadas o no. (lo subrayado no pertenece al original)

Por último, en cuanto a la contratación directa de escasa cuantía es importante mencionar el criterio brindado por la Dirección General de Contratación Administrativa en este sentido, según Oficio N. 107, en cuanto a la participación que se les debe dar a los oferentes:

La contratación directa basada en la “escasa cuantía” tiene por finalidad arbitrar un procedimiento ágil, rápido, en función de la poca monta que reviste el negocio para la Administración. Se parte del supuesto de que en estos casos se da una observancia atenuada o disminuida, de los principios de contratación. Así, por ejemplo, el principio de libre participación no tiene cabida, porque justamente, se pretende efectuar una contratación ágil, entre un número reducido de inscritos o de potenciales proveedores, entre quienes sí debe respetarse el principio de igualdad de trato....

Si la Administración no dispone de oferentes idóneos en su Registro, para proceder en la forma dispuesta, esta Contraloría General es del criterio de que en forma oficiosa la Proveduría u órgano a cargo de la compra, debe gestionar la presentación de al menos tres proformas de proveedores idóneos (6), que le permitan acreditar en el respectivo expediente la conveniencia de la decisión que finalmente llegue a adoptar y que ha negociado en forma beneficiosa.

...la excepción de contratación directa en razón de la escasa cuantía del negocio, requiere:

b) que en el procedimiento de selección del contratista se consulte (en forma obligatoria) el registro de proveedores, procurando brindar participación a todos los inscritos;

c) que en caso de que se adolezca de proveedores inscritos, la Administración solicite cotización de al menos tres proveedores idóneos para acreditar que negoció en forma beneficiosa;

d) que de cada contratación se levante un expediente donde se documente la aplicación de la excepción. (subrayado no pertenece al original)

La importancia de la elaboración de un pliego de condiciones radica en que éste constituye un conjunto de cláusulas que define condiciones, especificaciones y requisitos que deben cumplir los participantes, así mismo, se considera instrumento básico del proceso de contratación el cual busca orientar a los oferentes y funciona como canal de comunicación basado en la transparencia y objetividad que brinda confianza tanto a la Administración como a los oferentes.

En el caso de una contratación definida como escasa cuantía, a pesar de que el pliego de condiciones no es tan específico, este debe incluir elementos como la descripción del objeto contractual, el plazo y forma de entrega, así como la hora y fecha de recepción de propuesta.

Así mismo, para dar cumplimiento al principio de igualdad y la libre competencia, se debe cursar invitaciones a participar en los diferentes procesos de contratación incluyendo aquellas definidas como contrataciones directas de escasa cuantía, de forma tal permita la libre participación y competencia entre los oferentes.

Por último, los expedientes de contratación elaborados tanto por la Proveeduría Institucional como las Proveedurías Auxiliares deberán estar completos y mantener un adecuado orden de la documentación que presentan tanto los oferentes como los que producen la unidades administrativas internas, de ahí que si la propia Proveeduría en el proceso genera un documento que soporta la contratación (por ejemplo: inclusión en el SIAC) éste y hasta el último documento con que se finaliza la contratación, deben formar parte del mismo expediente. De lo contrario, se incurre en un incumplimiento de la normativa y el debilitamiento del sistema de control interno.

2.9 Entrega final de la obra Adiciones y Mejoras a la Infraestructura del Edificio Lared-Sede Guanacaste

En la Contratación Directa N° 2011-CD-000133-UTN-04 sobre “Adiciones y Mejoras a la Infraestructura del Edificio Lared-Sede Guanacaste”, la obra fue entregada con más de un mes de atraso, así como puede notarse tanto en la oferta como en el acta de apertura de ofertas, las cuales definían el plazo de entrega en 5 días y fue recibida por el administrador 58 días después de haberse iniciado la obra.

Mediante oficio DI-086-2011 del 17 de Noviembre 2011 el director del proyecto comunica a la Proveeduría de la Sede “...después de tanto tiempo de espera de entrega de la obra, quedamos satisfechos del trabajo realizado.”

Al consultar al Jefe de Proveeduría Auxiliar de la Sede Guanacaste, mediante Memorando PV04-005-2013, de fecha 17 de enero del 2013, señaló: “*En esta obra se presentaron algunos atrasos provocados por la UTN en lo referente a algunos problemas de alimentación eléctrica en el edificio...*”

De igual forma, ante la solicitud de aportar documentación que justificara el atraso dado, mediante Memorando PV04-133-2013, de fecha 15 de noviembre del 2013, señaló: “*No se dispone de la documentación solicitada*”.

El artículo 195 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa sobre Recepción definitiva señala:

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.

También el artículo 198 del mismo cuerpo normativo sobre prórroga del plazo indica lo siguiente.

A 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.

El contratista solicitará la prórroga dentro de los diez días hábiles siguientes al conocimiento del hecho que provoca la extensión del plazo y la Administración contará con igual plazo para resolver si procede o no. Si la solicitud se hace fuera de plazo, pero estando aún el contrato en ejecución, la Administración podrá

autorizar la prórroga, en caso de estar debidamente sustentada, siempre que esté vigente el plazo contractual.

Pese a lo anterior, en el expediente de la contratación no se encontró ningún documento en el cuál se justificaran las razones del atraso originado en la ejecución de la contratación ni el acta de recepción de la obra. Con ello vuelve la Administración Activa, a debilitar su respaldo documental de transparencia y legitimidad de su actuación.

3. CONCLUSIONES

Durante el periodo de estudio las Proveedurías Auxiliares utilizaban distintas herramientas como registro de proveedores no existiendo uniformidad entre ellos. Con el uso del Sistema Informático Avatar el Registro de Proveedores tampoco brinda a los funcionarios de la Proveedurías la herramienta necesaria para conocer y evaluar los oferentes y realizar una adecuada selección de los proveedores de la Universidad, ya que no incluye la descripción detallada de los bienes o servicios que ofrece cada uno, imposibilita la rotación y define erróneamente el término de proveedor inactivo definido en la normativa.

La Proveeduría Institucional no ha definido lineamientos que orienten la gestión de las proveedurías auxiliares ni se cuenta con un plan de capacitación que actualice y dote de conocimientos a los funcionarios de la Proveedurías Institucional y de las Proveedurías Auxiliares. Lo cual permite que las Sedes trabajen en forma diferente.

En la Proveeduría Auxiliar de la Sede del Pacífico se definieron contrataciones como oferente único sin dar por demostrado que cumplían con los supuestos para aplicar la excepción, confundiendo en algunos casos con el término de única oferta o contratación por urgencia.

En la mayoría de los expedientes de la Proveeduría Auxiliar de la Sede de Guanacaste, no se localizaron documentos como: el pliego de condiciones, invitaciones cursadas o en su defecto las cotizaciones, la evaluación o análisis que realizan de las ofertas recibidas y las justificaciones por demoras en la ejecución de obras.

Las situaciones comentadas en los comentarios 2.1, 2.2 y 2.3 de este Informe, afectan en forma directa las actividades de control interno que se llevan a cabo, en forma desconcentrada, en las Sedes Universitarias.

Lo anterior, conlleva el ejercicio de una supervisión constante sobre el desarrollo de la gestión institucional y la observancia de las regulaciones atinentes al Sistema de Control Interno, así como comprender las acciones necesarias para la consecución de los objetivos, norma 4.5.1, y el establecimiento de otras actividades de control que permitan obtener una seguridad razonable de que la actuación de la institución es conforme con las disposiciones jurídicas y técnicas vigentes, norma 4.6, ambas contenidas en las Normas de Control Interno para el Sector Público. Esta actividad de control resulta imprescindible para adoptar en tiempo y forma las acciones correctivas en materia control interno que resulte necesario. La ausencia de procedimientos para la gestión de la actividad contractual que se lleva en forma desconcentrada, aumenta el riesgo de que se materialicen acciones contrarias con el ordenamiento técnico, operativo y jurídico.

Las situaciones comentadas en los numerales 2.4 a 2.9 de este Informe, pone de manifiesto debilidades en el desempeño y operación de las actividades de control respectivas. Consecuente con la norma 2.4 establecida en las Normas de Control Interno para el Sector Público, que dicta:

“2.4 Idoneidad del personal

El personal debe reunir las competencias y valores requeridos, de conformidad con los manuales de puestos institucionales, para el desempeño de los puestos y la operación de las actividades de control respectivas. Con ese propósito, las políticas y actividades de planificación, reclutamiento, selección, motivación, promoción, evaluación del desempeño, capacitación y otras relacionadas con la gestión de recursos humanos, deben dirigirse técnica y profesionalmente con miras a la contratación, la retención y la actualización de personal idóneo en la cantidad que se estime suficiente para el logro de los objetivos institucionales.” (el subrayado no es del original)

Conviene planificar actividades propias de la gestión de recursos humanos tendentes a fortalecer técnica y profesionalmente al personal que realiza procesos de contratación administrativa, de manera desconcentrada, en las Sedes Universitarias

4. RECOMENDACIONES

Por lo anterior descrito, con el propósito de mejorar las Actividades Administrativas Previas al Perfeccionamiento de la Relación Contractual, en cuanto al cumplimiento de la normativa legal vigente, esta Auditoría Universitaria emite las siguientes recomendaciones:

4.1. A la Directora General Administrativa

4.1.1. Girar las directrices necesarias a las instancias competentes para que se cumplan las recomendaciones planteadas en este Informe.

4.2. Al Director de la Proveeduría Institucional

4.2.1. Disponer de un registro de proveedores que contenga todos los aspectos señalados en el artículo 117 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, con el fin de que este registro permita clasificar detalladamente los bienes y servicios que los potenciales proveedores puedan ofrecer a la institución. Enviar a la Auditoría Universitaria, una vez incluidos todos los aspectos, la impresión donde se muestre el detalle y la inclusión de éstos en el registro, a más tardar en el mes de febrero, 2014. **(ver comentario 2.1)**

4.2.2. Modificar en el Sistema informático Avatar la opción del Estado de Proveedor para que éste refleje realmente la condición de inactivo cuando su actuar sea conforme con el artículo 123 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. Enviar a la Auditoría Universitaria, copia de la gestión de modificación en el Sistema Informático Avatar, a más tardar en el mes de enero, 2014 y comunicar la implementación de la modificación en Avatar. **(ver comentario 2.2)**

4.2.3. Comunicar a las Proveedurías Auxiliares de Sedes, el uso exclusivo del artículo 38 del Reglamento de Proveeduría de la UTN, por parte de la Proveeduría Institucional para utilizar procedimientos alternos para realizar adquisiciones de bienes y servicios, cuyo monto no superen el 5% del monto establecido para la contratación directa. Enviar a la Auditoría Universitaria, copia de la

comunicación realizada a las Proveedurías Auxiliares, a más tardar en el mes de enero, 2014 **(ver comentario 2.3)**

4.2.4. Dotar a los Jefes de las Proveedurías Auxiliares de capacitación en aplicación de la normativa y jurisprudencia de contratación administrativa. Enviar a la Auditoría Universitaria, copia del Plan Anual de Capacitación del año 2014, a más tardar en el mes de febrero, 2014. **(ver comentario 2.4, 2.6, 2.7, 2.8 y 2.9)**

4.2.5. Instruir a los Proveedores de la Sedes para que soliciten a las unidades usuarias la definición formal del estudio de mercado, que se realice para demostrar que una persona o empresa está en condiciones de suministrar o brindar, sin que existan en el mercado alternativas que puedan considerarse idóneas para satisfacer la necesidad institucional. Enviar a la Auditoría Universitaria, copia de la instrucción girada, a más tardar en el mes de febrero, 2014 **(ver comentario 2.4)**

4.2.6. Solicitar a la Auditoría Universitaria el trámite de autorización de libros para la apertura de las ofertas en los procesos de contratación directa que llevan las Sedes, conforme con los lineamientos que al efecto establezca la Proveeduría Institucional. En un plazo de un mes calendario a partir de recibido del Informe. **(ver comentario 2.5)**

4.2.7. Definir lineamientos a efecto de dejar constancia de la apertura de las ofertas en las contrataciones directas, considerando para ello razones de volumen de las contrataciones directas, aumento presupuestario, monto o valor del negocio, naturaleza de la compra (por ejemplo: servicios profesionales, construcción de obras), autorizaciones de la Contraloría General y cantidad de los procesos concursales bajo la excepción a los procedimientos de concurso, otros. Remitir a la Auditoría Universitaria, copia de los lineamientos emitidos, a más tardar en el mes de enero, 2014. **(ver comentario 2.5 y 2.6)**

4.2.8. Definir y comunicar lineamientos para implementar actividades de control y revisión que garanticen que los documentos que conforman los expedientes de contratación sean confiables y se encuentren libres de errores. Dichas actividades deben ser implementadas en un plazo de un mes calendario a partir del recibo del presente informe. Enviar a la Auditoría Universitaria copia de la

documentación o instrucción que respalde la implementación de estas actividades. **(ver comentario 2.6)**

4.2.9. Girar directrices a las Proveedurías de Sede para que el análisis de ofertas se realice en un documento aparte del cartel en el cual conste el nombre de las empresas sujetas al análisis, el precio y otras variables definidas, así como el nombre y firma del analista. Remitir a la Auditoría Universitaria, copia de los lineamientos emitidos, a más tardar en el mes de febrero, 2014 **(ver comentario 2.7)**

4.2.10. Emitir lineamiento sobre los documentos que deben contener los expedientes de contratación dejando evidencia de las actuaciones tanto de las proveedurías como de las unidades administrativas participantes en el proceso. Remitir a la Auditoría Universitaria, copia de los lineamientos emitidos, a más tardar en el mes de febrero, 2014 **(ver comentario 2.8)**

4.2.11. Emitir lineamiento a los Proveedores de Sede para que soliciten formalmente a los encargados de proyectos de obra: la recepción definitiva incluyendo las causas de atrasos en los casos que se presenten, así como el acta de recepción de obra, así como, advertirles sobre la presentación oportuna de solicitudes de prórroga, justificación y su respectiva autorización. Para todas las obras que se contraten a partir del recibo del presente Informe. Remitir a la Auditoría Universitaria, copia de los lineamientos emitidos, a más tardar en el mes de febrero, 2014 **(ver comentario 2.9)**

4.2.12. Remitir copia del presente informe a los Proveedores Auxiliares de las Sedes Universitarias.

5. CONFERENCIA

No fue posible la realización de la conferencia del Borrador de Informe de Auditoría, debido a la siguiente situación presentada.

En cumplimiento con la norma 205.04 del “Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público”, la Auditoría Universitaria remitió por medio del oficio AU-216-2013 y vía correo electrónico el

día lunes 2 de diciembre, 2013 el Borrador de Informe de Auditoría denominado “Actividades previas al perfeccionamiento de la Relación contractual en las contrataciones directas”.

Mediante este oficio se solicitó a los interesados definir una fecha, hora y lugar para la realización de la conferencia, para lo cual, se otorgó un plazo de cinco días hábiles una vez recibido este oficio para brindar la información.

El día 10 de diciembre, 2013 se envió vía correo electrónico un recordatorio del oficio AU-216-2013 en cuanto a la definición de la fecha, lugar y hora de la conferencia, además, se indicó en dicho correo que de no recibirse respuesta por parte de los interesados, al día viernes 13 de diciembre, 2013 el informe estaría siendo remitido en firme el día lunes 16 de diciembre, 2013.

Por lo anterior, al no recibirse respuesta, se remite en firme el Informe de Auditoría N.03-2013.

6. CONSIDERACIONES FINALES

Se recuerda lo dispuesto en el artículo N. 36 de la Ley General de Control Interno, en el sentido de ordenar la implementación de las recomendaciones de los Informes de Auditoría dirigidos a titulares subordinados, en un plazo de 10 días hábiles a partir de la recepción del mismo; el artículo indicado cita lo siguiente:

*Artículo 36.—**Informes dirigidos a los titulares subordinados.** Cuando los informes de auditoría contengan recomendaciones dirigidas a los titulares subordinados, se procederá de la siguiente manera:*

- a) El titular subordinado, en un plazo improrrogable de diez días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, ordenará la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de ellas, en el transcurso de dicho plazo elevará el informe de auditoría al jerarca, con copia a la auditoría interna, expondrá por escrito las razones por las cuales objeta las recomendaciones del informe y propondrá soluciones alternas para los hallazgos detectados*
- b) Con vista de lo anterior, el jerarca deberá resolver, en el plazo de veinte días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de la documentación remitida por el titular subordinado; además, deberá ordenar la implantación de recomendaciones de la auditoría interna, las soluciones alternas propuestas por el titular subordinado o las de su propia iniciativa, debidamente fundamentadas. Dentro de los primeros diez días de ese lapso, el auditor interno podrá apersonarse, de oficio, ante el jerarca, para pronunciarse sobre las objeciones o soluciones alternas propuestas. Las soluciones que el jerarca*

ordene implantar y que sean distintas de las propuestas por la auditoría interna, estarán sujetas, en lo conducente, a lo dispuesto en los artículos siguientes.

c) El acto en firme será dado a conocer a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente, para el trámite que proceda.

La legislación señala que en caso de discrepar de las recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga, todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la Auditoría Universitaria.