



AUDITORIA INTERNA

Evaluación de Control Interno en la Unidad de Proveeduría

01 de Diciembre del 2015

Contenido

I. RESUMEN EJECUTIVO.....	3
II. INTRODUCCIÓN.....	4
III. RESULTADOS DEL ESTUDIO.....	7
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	35

I. RESUMEN EJECUTIVO

Hemos realizado el presente estudio sobre la evaluación de Control Interno en la Unidad de Proveduría.

Este estudio forma parte de los trabajos a ser desarrollados durante el año 2015 según el programa de trabajo de la Auditoría Interna atendiendo lo dispuesto en el Artículo 22 de la Ley General de Control Interno N°8292 en cuanto a que compete a la Auditoría Interna realizar auditorías o estudios especiales semestralmente, en relación con los fondos públicos sujetos a su competencia institucional. El estudio se realizó en los meses de julio a octubre del 2015.

El Jerarca y el Titular Subordinado son responsables de establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de Control Interno Institucional; y la Administración Activa es responsable de realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento, de acuerdo con lo que establece la referida Ley. Nuestra responsabilidad consiste en contribuir con el logro de los objetivos institucionales, mediante la práctica de un enfoque sistémico y profesional para evaluar y mejorar la efectividad de la administración del riesgo, del control y de los procesos de dirección en las entidades.

El presente estudio fue realizado de acuerdo con el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, emitidas por la Contraloría General de la República¹ (CGR). Nuestra consideración sobre el Control Interno se basa en el examen de pruebas selectivas y no necesariamente revela todos los asuntos que podrían constituir deficiencias significativas, lo anterior debido a las limitaciones inherentes a cualquier estructura de Control Interno cuyo objetivo es suministrar una **seguridad razonable**, pero no absoluta, de que la actuación del Jerarca y la Administración se ejecuta conforme al marco legal, técnico y a las sanas prácticas.

¹ R-DC-64-2014. Aprobado mediante Resolución del Despacho de la Contralora General de la República el 11-08-2014. Publicada en La Gaceta No. 184 del 25 de setiembre, 2014.

II. INTRODUCCIÓN

Antecedentes

El Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica fue fundado en el año 1865, y a partir de la promulgación de la Ley Reguladora del Mercado de Seguros - Ley No. 8653² pasa a ser un órgano de desconcentración máxima adscrito al Instituto Nacional de Seguros - INS-. En la actualidad está conformado por la Dirección General que tiene a su cargo la Dirección de Operaciones y la Dirección Administrativa, este último tiene bajo su responsabilidad la Unidad de Servicios Financieros, Unidad de Servicios Generales, Unidad de Mantenimiento Vehicular, la Unidad de Recursos Humanos y Unidad de Proveeduría.

Objetivo General del estudio

Evaluar la razonabilidad de la gestión, debida diligencia y Control Interno, en torno a las funciones que desempeñan la Unidad de Proveeduría en temas tales como revisión de procedimientos y procesos en contratación administrativa, auxiliares contables de garantías de participación, pagos a proveedores, entre otros.

Todo con el fin de proteger y conservar el patrimonio público, contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal. Lo anterior a la luz de los principios de economicidad, control (los recursos se hayan utilizado según los fines solicitados), precisión, exactitud y equilibrio y de conformidad con el marco normativo correspondiente.

Determinar los riesgos del proceso de la Unidad de Proveeduría y el cumplimiento de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público³ y en lo pertinente las Normas Internacionales de Información Financiera⁴.

Alcance y Limitaciones

Alcance:

1. Revisar que en la Unidad de Proveeduría se haya cumplido con las Leyes, Reglamentos, y normativa establecida por la Contraloría General de la República y el Benemérito Cuerpo de Bomberos.
2. La muestra seleccionada comprendió un total de 8 expedientes de contratación administrativa del período 2014: una licitación pública nacional (LN), tres licitaciones

² Publicada en el Alcance N° 30 A La Gaceta 152 del 7 de Agosto del 2008. Artículo 53 Modificación de la Ley No. 8228 Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica

³ Decreto Ejecutivo N° 34029-H, publicado en La Gaceta 196 del 11 de octubre de 2007, en donde decreta la Adopción e Implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP), en el ámbito Costarricense.

⁴ Circular No.06-2005, publicada en La Gaceta No.39 del 12 de Diciembre del 2005, la Junta Directiva del Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica, de conformidad con las facultades que le confiere el artículo 14 de la Ley de Regulación de la Profesión de Contadores Públicos y Creación del Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica N° 1038, del 19 de agosto de 1947, acordó ratificar la adopción de las Normas Internacionales de Información Financiera.

abreviadas (LA) y cuatro contrataciones directas (A), de acuerdo con el siguiente detalle:

N° de Procedimiento	Objeto Contractual
LN101401	Unidades de Intervención rápida
LA701409	Sustitución y modificación de puertas y portones de varias estaciones del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica
LA701423	Vehículos de carga para el Cuerpo de Bomberos
LA701436	Adquisición de una solución de grabación de llamadas telefónicas para el Cuerpo de Bomberos
A14020	Reparación del vehículo 09
A14026	Equipo de Protección personal
A14038	Electrodomésticos y Menaje para el Cuerpo de Bomberos
A14071	Artículos promocionales para quinquenios y otros

Limitaciones:

1. Se recopiló información sobre todos los procedimientos internos que tiene la Unidad de Proveeduría, no obstante, el estudio se limitó a una muestra de ellos que incluye procesos de: conformación de expedientes de contratación administrativa, documentación, pagos a proveedores, registro en el Sistema de Actividad Contractual de la Contraloría General de la República –SIAC- y el proceso de custodia, recepción, devolución y conciliación de las garantías de proveedores.

Normas de auditoría y otras:

Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público⁵.

Normas de Control Interno para el Sector Público⁶.

Ley de Contratación Administrativa⁷.

Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa⁸.

Reglamento Interno de Contratos Administrativos del Benemérito Cuerpo de Bomberos⁹.

⁵ R-DC-64-2014. Aprobado mediante Resolución del Despacho de la Contralora General de la República el 11-08-2014. Publicada en La Gaceta No. 184 del 25 de setiembre, 2014.

⁶ N-2-2009-CO-DFOE. Aprobados mediante Resolución del Despacho de la Contralora General de la República N° R-CO-9-2009 del 26 de enero, 2009. Publicado en La Gaceta N° 26 del 6 de febrero, 2009.

⁷ Publicada en el Alcance No.20 de La Gaceta 110 del 08 de junio de 1995.

⁸ Publicada en La Gaceta 210 del 02 de noviembre de 1996.

⁹ Aprobado por el Consejo Directivo mediante Acuerdo I de la Sesión Extraordinaria No. 0003, celebrada 15-12-08 y modificado mediante Sesiones: No. 12-09, Acuerdo VIII, del 03 de agosto del 2009; No. 34, Acuerdo XI, del 28 de marzo del 2011; No. 36, Acuerdo IX, del 20 de mayo del 2011; No. 40, Acuerdo XII, del 31 de agosto del 2011; No.59, Acuerdo XI, del 25 de febrero del 2013; No.75, Acuerdo XII, del 28 de abril del 2014; No 82, Acuerdo XI, del 30 de octubre de 2014; No.94, Acuerdo XIV, del 27 de agosto del 2015.

Marco jurídico para la comunicación y trámite del informe

El presente informe se rige por lo dispuesto en los artículos 36, 37 y 38 de la Ley General de Control Interno.

Las recomendaciones del presente informe deben tramitarse de conformidad con las disposiciones de los artículos 36, 37 y 38 de la Ley General de Control Interno, las cuales se transcriben literalmente para garantizar su adecuada comprensión y acatamiento.	
<p>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:</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>c. El acto en firme será dado a conocer a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente, para el trámite que proceda.</p>	<p>Artículo 37.-Informes dirigidos al jerarca. Cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este deberá ordenar al titular subordinado que corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente.</p> <p>Artículo 38.-Planteamiento de conflictos ante la Contraloría General de la República. Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas.</p>

III. RESULTADOS DEL ESTUDIO

El Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, dentro de su estructura ha mantenido a un Director Administrativo, quién tiene bajo su responsabilidad la supervisión de la Unidad de Proveeduría, que a su vez tiene bajo su responsabilidad el “Programa de Contratación de obras, bienes y servicios” y el “Programa de Ejecución Contractual”¹⁰. Esta Unidad está conformada por un Encargado y siete funcionarios.

La Unidad de Proveeduría tiene bajo su responsabilidad funciones tales como el proceso de compras, programa anual de compras, registro de proveedores, garantías de proveedores, y labores administrativas (archivo, correspondencia, control de gestión), entre otros.

Seguidamente se presenta los hallazgos obtenidos de la revisión efectuada en dicha Unidad.

ASPECTOS GENERALES:

Análisis de Riesgos, Análisis del Sistema de Control Interno.

Mediante oficio CBCR-019140-2014-DGB-00410 del 24-06-2014, la Dirección General comunicó oficialmente el *“Establecimiento del Sistema Específico de Valoración de Riesgos en el Cuerpo de Bomberos”*

Mediante oficio CBCR-023061-2014-DGB-00540 del 01-08-2014 comunica oficialmente que la *“Dirección General aprobó el 18 de julio de 2014, mediante oficio CBCR-021755-2014-DGB-00493 el Establecimiento del Sistema de Control Interno en el Cuerpo de Bomberos”*

Relacionado con el tema del SEVRI, cabe señalar que dentro del estudio desarrollado por la Auditoría Interna se logra identificar en forma general los posibles riesgos que podrían afectar la Unidad:

- 1: **Riesgo de proceso:** Principalmente en relación con el manejo y administración de los procesos bajo la responsabilidad de la Unidad, tales como el procesamiento, control y custodia de los documentos en los expedientes, actualización de la información en el SIAC -Sistema Integrado de Actividad Contractual- de la Contraloría General de la República -CGR-; actualización de auxiliares de garantías de proveedores.

¹⁰ Comunicado mediante oficio CBCR-001921-2013-DGB-00036, del 17-01-2013.

- 2: **Riesgo financiero:** Posibilidad de errores por parte de los funcionarios de la Unidad en los pagos realizados a los proveedores.
- 3: **Riesgo de recurso humano:** Posibilidad de errores por parte de los funcionarios de la Unidad, ya sea en la administración, aplicación de procedimientos, procesos, manejo de equipos, coordinación con las Unidades usuarias, ingreso información en el Sistema SIAC, manejo y custodia de documentos.
- 4: **Riesgo de Tecnología de Información (TI):** Problemas con el uso de los sistemas de información tanto institucionales como de las aplicaciones de la CGR.
- 5: **Riesgo estratégico:** Debilidad de no tener para todos los procesos procedimientos oficiales.
- 6: **Riesgo Legal:** No cumplir con la normativa vigente, establecida por el Gobierno Central, la Contraloría General de la República y el Benemérito Cuerpo de Bomberos. Posibles objeciones y/o recursos en el proceso de contratación.

ASPECTOS ESPECIFICOS:

3 Procedimientos oficializados:

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, establecen:

“4.4.1 Documentación y registro de la gestión institucional. El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente, y se garanticen razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, según corresponda.”

“4.2 Requisitos de las Actividades de control, se refiere en el punto e. Documentación. Las actividades de control deben documentarse mediante la incorporación en los manuales de procedimientos, en las descripciones de puestos y procesos, o en documentos de naturaleza similar. Esa documentación debe estar disponible, en forma ordenada conforme a criterios previamente establecidos, para su uso, consulta y evaluación”.

3.1. La Unidad de Proveeduría tiene oficializados 23 procedimientos¹¹, a saber

Cuadro No.1
Unidad de Proveeduría
Procedimientos aprobados y oficializados

Nombre del Procedimiento (*)	Código	Oficio de Aprobación	Fecha de Aprobación
"Conciliación de Cuentas de Garantías de Participación y Cumplimiento"	4-02-03-001	CBCR-032212-2013-DAB-01010	14/10/2013
"Confección de actas y cartas a proveedores"	4-02-03-002	CBCR-032212-2013-DAB-01010	14/10/2013
"Modificaciones y Aclaraciones al Cartel"	4-02-03-003	CBCR-032212-2013-DAB-01010	14/10/2013
"Trámite de Resolución de un Recurso de Apelación"	4-02-03-004	CBCR-032212-2013-DAB-01010	14/10/2013
"Trámite de Resolución de Recursos de Revocatoria"	4-02-03-005	CBCR-032212-2013-DAB-01010	14/10/2013
"Realizar solicitud de Fondos"	4-02-03-006	CBCR-032212-2013-DAB-01010	14/10/2013
"Solicitud de Refrendo Contralor"	4-02-03-007	CBCR-032212-2013-DAB-01010	14/10/2013
"Formalización de Adjudicación y Envío de documentos para Refrendar"	4-02-03-008	CBCR-032212-2013-DAB-01010	14/10/2013
"Trámite y confección de la Orden de Compra"	4-02-03-009	CBCR-032212-2013-DAB-01010	14/10/2013
"Formalización de Adjudicación y Envío de documentos para Aprobación Interna"	4-02-03-10	CBCR-000604-2014-PRB-00014	08/01/2014
"Trámite de Cálculo y Reajuste de Precios"	4-02-03-11	CBCR-000604-2014-PRB-00014	08/01/2014
"Inclusión de Información en el Sistema Integrado de Actividad Contractual (SIAC)"	4-02-03-12	CBCR-000604-2014-PRB-00014	08/01/2014
"Acto de Apertura de Ofertas"	4-02-03-13	CBCR-000604-2014-PRB-00014	08/01/2014
"Entrega y custodia de Muestras"	4-02-03-14	CBCR-000604-2014-PRB-00014	08/01/2014
"Trámite de Firmeza y Formalización"	4-02-03-15	CBCR-000604-2014-PRB-00014	08/01/2014
"Conformación del expediente"	4-02-03-16	CBCR-000604-2014-PRB-00014	08/01/2014
"Recepción de Correspondencia"	4-02-03-17	CBCR-000604-2014-PRB-00014	08/01/2014
"Trámite de Ingreso de Información al Control de Gestión"	4-02-03-18	CBCR-000604-2014-PRB-00014	08/01/2014
"Recepción y Devolución de garantías de participación y cumplimiento"	4-02-03-19	CBCR-000604-2014-PRB-00014	08/01/2014
"Informe de Gestión"	4-02-03-20	CBCR-000604-2014-PRB-00014	08/01/2014
"Registro de Proveedores"	4-02-03-21	CBCR-000604-2014-PRB-00014	08/01/2014
"Dictado de Acto Final en los procedimientos de Contratación Administrativa"	4-02-03-22	CBCR-001785-2014-DAB-00071	20/01/2014
"Procedimientos administrativos sancionatorios"	4-02-03-23	CBCR-001785-2014-DAB-00071	20/01/2014
(*) Según título anotado en el contenido del documento.			
Fuente: información suministrada por la Unidad de Proveeduría.			

3.1.1 Observaciones Generales de acuerdo con la revisión de los procedimientos vs el "Instructivo para la elaboración de documentos"¹²:

3.1.1.1 Los procedimientos aprobados y oficializados carecen del detalle del apartado de "definiciones" y además se les incluyó el apartado de "Generalidad", así como el de "lineamientos generales" en algunos casos en vez de "competencia de aprobación", lo cual contraviene lo normado internamente al respecto.

Ver Recomendación No.1 inciso a).

¹¹ De acuerdo con las "Disposiciones para la Aprobación de Documentación Oficial del Ordenamiento Administrativo en el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica" aprobado mediante oficio CBCR-018045-2013-DGB-00377 del 11-06-2013.

¹² Según "Instructivo para la Elaboración de Documentos" aprobado mediante oficio CBCR-034242-2013-DGB-00725 del 31-10-2013 y comunicado por la Dirección de Operaciones con el Oficio CBCR-037050-2013-DOB-00747 del 25-11-13.

3.1.1.2 En todos los procedimientos se incluyó el apartado de *“lineamientos generales”* en vez de *“Competencia de aprobación”* y en el cual se especifica que le corresponde su aprobación a *“la Dirección General de Bomberos”*. Diez procedimientos fueron aprobados por la Dirección Administrativa y doce por el Encargado de la Unidad de Proveduría, lo cual está acorde con el nivel de aprobación establecido en las *“Disposiciones para la aprobación de documentación oficial del Ordenamiento Administrativo del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica”*¹³, a excepción del procedimiento de *“Modificaciones y Aclaraciones al cartel”* que involucra en el paso 4 a la Unidad Técnica Especializada, por lo que se estima conveniente que se valore si el nivel de aprobación está acorde con las responsabilidades que se asignan, ya que la Unidad Técnica puede ser cualquier dependencia de la Organización.

Ver **Recomendación No. 1, inciso b.**

3.1.1.3 En cada paso de los procedimientos se indica un “responsable”, no obstante, los diferentes nombres asignados en algunos de ellos carecen de uniformidad, por ejemplo: en un mismo procedimiento: *“Modificaciones y Aclaraciones al Cartel”*, se asigna en los pasos 3 y 5 diferentes nombres para un mismo responsable: *“Analista de Contratación”* y *“Analista de Proveduría”*; en otros procedimientos tal como *“Dictado del acto final en los procedimientos de Contratación Administrativa”* se señala como responsable al *“Analista a cargo de la Contratación Administrativa”* o bien *“Analista a cargo del proceso, Unidad de Proveduría”*. Lo anterior se observa también en la asignación de responsabilidades del Proveedor Institucional o bien, Unidades administrativas.

Ver **Recomendación No. 1, inciso c**

3.1.1.4 De acuerdo con el *“Instructivo para la elaboración de documentos”* debe quedar claro en la redacción de los procedimientos aspectos importantes tales como el *“qué”, “cómo”, “quién”, “cuándo”, “dónde”* y *“en qué casos se pueden hacer las cosas”*; no obstante, en algunos procedimientos se anotan instrucciones que tienden a confundir o se omiten controles o explicaciones que podrían desmejorar la comprensión del proceso. Ejemplos de lo anterior: paso 5 del procedimiento *“Formalización de Adjudicación y envío de documentos para aprobación interna”* en el cual se indica *“Anota en controles y archiva en el expediente la copia del formulario con el recibido”*, pero no se detalla el nombre ni el tipo de control; en el *“Procedimiento de Conciliación de Cuentas”* en el paso 6

¹³ Aprobadas por el Director General mediante oficio CBCR-018045-2013-DGB-00377 del 11-06-2013.

se indica: *“Una vez identificadas las diferencias se realizan los ajustes contables necesarios mediante solicitud en correo formal al fin de que coincidan los montos de acuerdo con los movimientos realizados durante el mes”*; en el anterior párrafo no se indica a quién va dirigido el correo formal, tampoco la persona que lo firma.

Ver **Recomendación No.1 inciso a)**

3.1.2 Observaciones Específicas:

3.1.2.1 En el procedimiento *“Trámite de Resolución de un Recurso de Apelación”* en el apartado de *“Responsabilidades”* se obvió la respectiva definición para cada uno de los responsables que se citan en el contenido del procedimiento.

Ver **Recomendación No1. inciso d**

3.1.2.2 En los procedimientos *“Recepción y devolución de garantías de participación y cumplimiento”* paso 14; *“Entrega y custodia de Muestras”* paso 2; *“Acto de Apertura de Ofertas”* pasos 3 y 5, los cuales son procesos internos de la Unidad, se incluye asignación de responsabilidad al *“Proveedor externo”*, *“Oferente”*, *“Contratista”*, por lo que siendo que la Unidad de Proveeduría no tiene injerencia directa sobre éste, se considera inconveniente su inclusión, toda vez que su actuar está delimitado tanto por la Ley de Contratación Administrativa como por su Reglamento.

Es importante hacer notar que los procesos internos de la Unidad de Proveeduría en ocasiones tienen relación con una dependencia de la Institución, por lo que se les asigna responsabilidades a éstas últimas que difícilmente puedan ser controladas dentro del proceso, por no ser *dependencia* directa de la Unidad de Proveeduría; razón por la cual, es importante aclarar la redacción de estos procedimientos y valorar su competencia de aprobación. Lo anterior se observó en los procedimientos *“Conformación del expediente”* paso 9; *“Entrega y custodia de Muestras”* paso 6; *“Formalización de Adjudicación y Envío de documentos para Aprobación Interna”* paso 6.

Ver **Recomendación No1. inciso e**

3.1.2.3 El nombre anotado en el encabezado de la primera hoja de algunos procedimientos, no concuerda con el título asignado en el contenido del documento, por lo que se recomienda uniformar dicho aspecto. Lo anterior se observó en los siguientes casos:

Cuadro No. 2
Títulos asignados en los encabezados y en el contenido de los procedimientos oficializados

Título asignado en el Encabezado	Título en el contenido del documento
- "Procedimiento de Modificaciones y Aclaraciones al Cartel"	- "Modificaciones y Aclaraciones al Cartel"
- "Procedimiento de confección de Orden de Compra"	- "Trámite y Confección de la Orden de Compra"
- "Procedimiento de Acto Final"	- "Dictado de Acto Final en los procedimientos de Contratación Administrativa."
- "Procedimiento de Informe de Gestión"	- "Informe de Gestión"
- "Firmeza y Formalización"	- "Trámite de Firmeza y Formalización"
- "Ingreso de Información al Control de Gestión"	- "Trámite de Ingreso de Información al Control de Gestión"
- "Procedimiento de Conciliación de Cuentas"	- "Conciliación de Cuentas de Garantías de Participación y Cumplimiento"
- "Procedimiento de Recurso de Apelación"	- "Trámite de Resolución de un Recurso de Apelación"
- "Procedimiento de Recursos de Revocatoria"	- "Trámite de Resolución de Recursos de Revocatoria."
- "Procedimiento de Refrendo Contralor"	- "Formalización de Adjudicación y Envío de documentos para refrendar"
- "Procedimiento de Solicitud de Fondos"	- "Realizar solicitud de Fondos"
- "Procedimiento de Solicitud de Refrendo Contralor."	- "Solicitud de Refrendo Contralor"

Ver **Recomendación No.1 inciso f)**

3.1.2.4 En el *"Procedimiento Administrativo Sancionatorio"* paso 9, no se delimitan los responsables de ejecutar la actividad, sino que se establecen responsabilidades en términos generales a la Unidad de Proveeduría en este caso, o bien, a otra Unidad institucional, tal es el caso observado en el procedimiento *"Formalización de Adjudicación y Envío de documentos para aprobación interna"* paso 6.

Ver **Recomendación No.1 inciso a).**

3.1.2.5 Se codificó erróneamente los procedimientos a partir del código 4-02-03-10 hasta el código 4-02-03-23, ya que según el *"Instructivo para la Elaboración de Documentación en el BCBCR"*, el cuarto apartado numérico corresponde a tres espacios consecutivos y se consignó únicamente con dos, como se muestra en el cuadro No.1 a partir de la línea No.10.

Ver **Recomendación No.1 inciso a)**

4 Aspectos Normativos.

4.1 Del Reglamento Interno de Contratos Administrativos del Benemérito Cuerpo de Bomberos.

El Reglamento Interno de Contratos Administrativos, vigente durante el 2014 y aprobado por el Consejo Directivo en Sesión Extraordinaria No.3 del 15-12-2008, en el Título V, Capítulo único, *"Competencia para aprobar modificaciones, ampliaciones o disminuciones en construcciones"* en su artículo 31, establecía lo siguiente

“Artículo 31.- Control Interno en la ejecución de construcciones. La ejecución de toda construcción o parte de ella, deberá realizarse de acuerdo con lo que establece el Complemento N° 1 del Manual sobre Normas Técnicas de Control Interno para la Contraloría General de la República y las Entidades y Órganos sujetos a su fiscalización, relativas al control de obras públicas.

El Consejo Directivo mediante Acuerdo XIV, de la Sesión N° 0094, del 27 de agosto de 2015¹⁴, modificó y aprobó el “Reglamento de Contratos Administrativos del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica”, siendo que lo normado anteriormente mediante el artículo 31 quedó estipulado en el artículo No.35; no obstante, es importante hacer notar que el “Complemento N° 1 del Manual sobre Normas Técnicas de Control Interno para la Contraloría General de la República y las Entidades y Órganos sujetos a su fiscalización, relativas al control de obras públicas” fue derogado mediante la resolución R-CO-9-2009 “Normas de Control Interno para el Sector Público”, por lo cual, y específicamente en este tema, aplica lo indicado en el punto “4.5 Garantía de Eficiencia y Eficacia de las operaciones; 4.5.2 Gestión de proyectos”, el cual textualmente dice:

“4.5.2 Gestión de proyectos: El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda, incluyendo los proyectos de obra pública relativos a construcciones nuevas o al mejoramiento, adición, rehabilitación o reconstrucción de las ya existentes. Las actividades de control que se adopten para tales efectos deben contemplar al menos los siguientes asuntos:

- a. La identificación de cada proyecto, con indicación de su nombre, sus objetivos y metas, recursos y las fechas de inicio y de terminación.*
- b. La designación de un responsable del proyecto con competencias idóneas para que ejecute las labores de planear, organizar, dirigir, controlar y documentar el proyecto.*
- c. La planificación, la supervisión y el control de avance del proyecto, considerando los costos financieros y los recursos utilizados, de lo cual debe informarse en los reportes periódicos correspondientes. Asimismo, la definición de las consecuencias de eventuales desviaciones, y la ejecución de las acciones pertinentes.*
- d. El establecimiento de un sistema de información confiable, oportuno, relevante y competente para dar seguimiento al proyecto.*
- e. La evaluación posterior, para analizar la efectividad del proyecto y retroalimentar esfuerzos futuros.*

En razón de lo anterior, se estima conveniente la actualización de la Normativa interna recientemente aprobada. **Ver Recomendación No 2 inciso a.**

¹⁴ Publicado en “La Gaceta” No.183, del 21-09-2015

4.2 Cláusula en los carteles sobre el cobro de “Multas y Cláusula Penal”.

Como parte de cualquier cartel de licitación, la Unidad de Proveeduría incluye el “Pliego de Condiciones Generales”, en el cual, dentro del capítulo IV “Condiciones Generales formales para el Adjudicatario” se señala en el punto 2. “Multas”, lo siguiente:

“2.1 Para todos los casos la aplicación de la multa estará conforme con lo dictado por la Sala Constitucional en la resolución No.6639-2013 del 15 de mayo del 2013:

“Esta Sala considera que la ejecución de sanciones por cláusula penal no puede ser automática pues esto resulta contrario al debido proceso y derecho de defensa. Ciertamente, el monto de la sanción monetaria establecido en una cláusula penal está preestablecido en el cartel y el contrato, lo que en su momento fue aceptado voluntariamente por el adjudicatario. Tal situación implica que la Administración no está obligada a acreditar el monto de dicha lesión patrimonial al estar preestablecido. Lo anterior, sin embargo, no obsta para que se deba demostrar que el incumplimiento efectivamente le es achacable al adjudicatario”

Con base en esa resolución de la Sala Constitucional y según se indica en el cartel, la Unidad de Proveeduría ha venido aplicando el debido proceso y derecho de defensa previo al cobro de sanciones por multa en los contratos administrativos; lo cual se evidenció con un caso observado en la muestra en estudio, donde se aplicó un “Procedimiento sumario de imposición de multa Licitación Abreviada 2014LA-701436-UP” y en esta oportunidad, el órgano decisor, ordenó no proceder con el cobro en contra de la Adjudicataria.

Adicional a la resolución que al respecto emitió la Sala Constitucional, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia mediante resoluciones N°001176-F-S1-2011 del 22-09-2011 y siguiente Res. N° 00416-F-S1-2013 del 09-04-2013, ha emitido votos mediante los cuales ha señalado que el monto de las cláusulas penales en los contratos administrativos no puede ser fijado de modo antojadizo y arbitrario, toda vez que resulta necesario un riguroso estudio previo que determine la objetividad del importe con el que se habrá de sancionar el atraso. Se desprende que la cuantificación de la cláusula tendrá que hacerse de acuerdo con tres aspectos: 1.- Monto total de lo contratado, 2.-El plazo convenido para su ejecución; 3.- consecuencias del posible incumplimiento por atraso en la entrega; por lo que de no hacerse, al menos, antes de la ejecución de la disposición penalizatoria, resulta ilegítima su ejecución. Por lo anterior, se ha venido haciendo especial énfasis en que de no haberse incluido en el cartel una cláusula penal establecida bajo parámetros técnicamente objetivos, a través de un estudio previo en ese sentido, la cláusula penal es “infundamentada”

Así las cosas, mediante Res. 00416-F-S1-2013 del 09-04-2013, la Sala Primera indicó:

“El Reglamento General de Contratación Administrativa no. 25038-H es claro en cuanto establece la posibilidad de que el cartel de licitación contemple las referidas cláusulas, siempre y cuando a la hora de estipularlas se tomen en consideración: el monto del contrato, el plazo convenido para la ejecución o entrega total y las repercusiones de su eventual incumplimiento. De echarse de menos un análisis de esos estos elementos, se reitera, no pude actuarse la cláusula. En lo que interesa, la cláusula penal se incorpora con la finalidad de resarcir eventuales daños y perjuicios que se pueden ocasionar por retrasos en la entrega de lo pactado. Por lo tanto, dentro de un marco de razonabilidad y lógica, la Administración a la hora de incluirla y fijar su contenido (importe de la sanción), debe contar con estudios previos que permitan determinar y cuantificar los posibles daños y perjuicios que podría sufrir en caso de que se cumpla de forma tardía con lo pactado.” (el resaltado no es del original)

La Unidad de Proveeduría no consigna en los carteles el término de “cláusula penal”, pero si las multas por “atraso en la entrega” y “cancelación de especies fiscales” correspondiente a 1% calculado sobre el monto total entregado con atraso y sobre el monto total a cancelar, respectivamente.

Se efectuó las consultas pertinentes sobre la aplicabilidad institucional de los votos emitidos por la Sala Primera; tanto a la Unidad de Proveeduría como también a las encargadas de tramitar los procesos de contratación en la Unidad de Servicios Generales y la Dirección Operativa, y esta última nos informó que a principios de este año, específicamente 16-01-2015 y 05-02-2015; se efectuó dos reuniones, de las cuales proporcionó copias de las minutas, en las que participó el Director Administrativo, el Proveedor Institucional, dos funcionarios de la Unidad de Proveeduría y su persona, para tratar de definir una metodología de cálculo para el cobro de multas; siendo que en la segunda oportunidad se presentó una posible metodología con base en el monto del contrato y la importancia o riesgo para Bomberos de no contar con el bien, y se delegó en la Unidad de Proveeduría su análisis y comunicación a las Unidades Usuarias para que la avalaran; sin embargo, a la fecha no tiene conocimiento de los resultados al respecto, ni ha recibido una comunicación para su aprobación y aplicación en próximas compras.

Por lo anterior, y considerando que la Administración tiene pleno conocimiento de la importancia de establecer una metodología de cálculo para el cobro de multas, y eventualmente la aplicación de una “Cláusula penal”, que represente objetivamente el monto con el que se habrá de sancionar un posible incumplimiento en la entrega del bien o servicio por parte del adjudicatario, se estima conveniente que se retome el tema y se defina lo más pronto posible, de forma tal que sea de aplicabilidad en próximas contrataciones y se aminore el riesgo legal y económico al que podría someterse la Administración por carecer de esta importante herramienta de cálculo.

Ver Recomendación No 2 inciso b)

5 Revisión de Expedientes de contratación.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, establecen:

“4.4 Exigencia de confiabilidad y oportunidad de la información: El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente que se recopile, procese, mantenga y custodie información de calidad sobre el funcionamiento del Sistema de Control Interno y sobre el desempeño institucional, así como que esa información se comunique con la prontitud requerida a las instancias internas y externas respectivas.”

“4.4.1 Documentación y registro de la gestión institucional: El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente, y se garanticen razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, según corresponda”.

“5.4 Gestión Documental, El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información propicien una debida gestión documental institucional, mediante la que se ejerza control, se almacene y se recupere la información en la organización, de manera oportuna y eficiente, y de conformidad con las necesidades institucionales.”

En el Reglamento de Contratación en el Capítulo II. Requisitos previos, establece:

“Artículo 11.—Expediente. Una vez tramitada la decisión inicial, se conformará un expediente por la Proveeduría como unidad encargada de su custodia. Dicho expediente deberá estar debidamente foliado y contendrá los documentos en el mismo orden en que se presentan por los oferentes o interesados o según se produzcan por las Unidades Administrativas internas. Los borradores no podrán formar parte de dicho expediente.

La incorporación de los documentos al expediente no podrá exceder de dos días hábiles una vez recibidos por la Proveeduría. Para ello, la Administración, deberá adoptar las medidas necesarias a fin de cumplir la actualización del expediente. Las dependencias internas deberán remitir los estudios dentro de los dos días hábiles siguientes a su emisión...”

Adicionalmente, los Artículos 7 y 8 de las “Disposiciones para la conformación del expediente en todo procedimiento de Contratación Administrativa”¹⁵ establecen:

¹⁵ Aprobado mediante oficio CBCR-014851-2013-DGB-00310 del 15-05-2013

“Artículo 7. Plazo para incorporar documentos. Todo documento del proceso de contratación administrativa deberá incorporarse al expediente en un plazo máximo de dos días a partir del momento en que se ha recibido o generado. Todos los documentos deben incorporarse en estricto orden cronológico. Si por alguna razón válida un documento no pudo ser incorporado oportunamente, siempre deberá respetarse el principio cronológico de incorporación. Para la incorporación tardía del documento y a fin de no violentar la consecutividad de la foliatura, deberá observarse la técnica de numerarlo mediante los sufijos BIS, TER, QUATER, etc

Artículo 8. Foliatura: .El encargado de la foliatura del expediente es el analista a cargo del proceso, hasta que lo traslade al Área de Ejecución Contractual. A partir de ese momento, la foliatura correrá a cargo de esta área.”

5.1 Documentación y folios de expedientes

Se observó que oficios internos y otro tipo de documentación como actas de recepción provisional o definitiva, se dejan de incluir en los expedientes de contratación, generalmente aquellas que se encuentran en la etapa posterior al análisis de ofertas. Algunos ejemplos de lo anterior:

Cuadro No.3
Documentación faltante en los expedientes de Contratación Administrativa
Al 30-07-2015

Concurso	Documento
A14038 Electrodomésticos y Menaje para el Cuerpo de Bomberos	<ol style="list-style-type: none"> Oficio sin número del 01-09-2014: Proveedor solicita autorización para entregar un producto similar al coffee maker adjudicado. Oficio CBCR-026276-2014-PRB-00995 del 03-09-2014: Unidad de Proveeduría remite a la Unidad de Servicios Generales informando lo indicado en el punto 1 anterior y concediendo un plazo de dos días hábiles a la Unidad Usuaría para dar respuesta. Oficio sin número de fecha 11-09-2014: la empresa proveedora TIPS solicita entregar en los próximos 15 días hábiles máximo, los ITEMS de Olla Arrocera y Sartén Eléctrico Oficio CBCR-028442-2014-SGB-01019 del 24-09-2014: La Unidad de Servicios Generales da respuesta positiva a ambas solicitudes del Proveedor, y le comunica a la Proveeduría. Oficio CBCR-030-474-2014-PRB-01156 del 10-10-2014: Proveeduría comunica al Proveedor lo resuelto a su solicitud. Oficios CBCR-030925-2014-SGB-01124 y CBCR-030989-2014-SGB-01127 del 17-10-2014: Unidad de Servicios Generales solicita al área de Aprovisionamiento el "visto bueno respectivo" por los renglones 1, 2 y 3, respectivamente e indica: "Fecha de recibido: 16/10/2014." Oficios CBCR-032280-2014-APB-00011 y CBCR-032281-2014-APB-00012 del 31-10-2014: el área de Aprovisionamiento recibe a conformidad.
A14026 Equipo de Protección personal	<p>Oficios de recepción conforme del equipo adquirido:</p> <ol style="list-style-type: none"> CBCR-015992-2014-DOB-00512 del 23-05-2015 CBCR-022577-2014-DOB-00671 del 30-07-2014 CBCR-022390-2014-DOB-00669 del 28-07-2014 CBCR-023301-2014-DOB-00690 del 04-08-2014
2014LN-101401-UP "Unidades de Intervención rápida para el Cuerpo de Bomberos"	<ol style="list-style-type: none"> Oficio CBCR-029274-2014-AJB-00075 del 01-10-2014: Aprobación interna. Oficio de recepción definitiva de los bienes adquiridos. Documentación de Pagos realizados al Proveedor
LA701423 "Vehículos de carga para el Cuerpo de Bomberos"	<ol style="list-style-type: none"> Recibido conforme de la Unidad Técnica por vehículos adquiridos según orden de compra ORCOM-084 . Se solicitó la documentación a la Unidad de Proveeduría. Acta de recepción definitiva del 12-02-2015 por la ampliación del Renglón No.3, según orden de compra ORCOM-088 -sin firmar-.
LA701436 "Adquisición de una solución de grabación de llamadas telefónicas para el Cuerpo de Bomberos"	<ol style="list-style-type: none"> Oficio CBCR-004760-2015-TIB-00101 del 25-02-2015: Recepción Definitiva . "Comprobante de solicitud de pago" No. 15180006797 del 14-05-2015. Oficio CBCR-011936-2015-TIB-00242 del 11-05-2015: "Recepción Definitiva" Oficio CBCR-011973-2015-TIB-00247 del 11-05-2015: incumplimiento en el Plazo de Entrega. Resolución del "Procedimiento Sumario de Imposición de Multa Licitación Pública 2014LA-701436-UP, Expediente No.2015CM-010",
A14020 "Reparación del vehículo 09"	<ol style="list-style-type: none"> Oficio CBCR-026851-2014-MVB-01349. Recepción conforme del servicio. Oficio CBCR-028107-2014-MVB-01382 Solicitud de reparación adicional al vehículo.

Fuente: Unidad de Proveeduría y Unidades Usuarías institucionales.

Toda la información que se indica anteriormente, fue proporcionada en su momento por la Unidad de Proveeduría, o bien, por la Unidad Usuaria ante la gestión de la Auditoría Interna; no obstante, es importante resaltar el tiempo transcurrido desde que se finiquitó el procedimiento contractual mediante su correspondiente pago, que en la mayoría de los casos se dio desde diciembre del 2014 versus la fecha de revisión de la documentación, que comprende los meses de julio y agosto, 2015.

5.1.1 En lo que respecta al procedimiento de contratación A14038 *“Electrodomésticos y Menaje para el Cuerpo de Bomberos”*, la ausencia de los oficios internos que se indican en el Cuadro No. 3 ocasionó el empleo de mayor tiempo para tener una clara comprensión del proceso, induce a una inexactitud de la información, ya que de la documentación en el expediente, se podía interpretar que el Proveedor realizó una entrega tardía y además, que no se había aplicado el cobro de multa correspondiente por parte de la Administración; no obstante, una vez localizada y analizada la información completa, se tuvo claro el finiquito del procedimiento. Adicionalmente se observó plazos muy amplios para dar respuesta a los oficios internos y no se documentó la justificación respectiva, lo que colaboró en una entrega muy tardía por parte del Proveedor.

Ver Recomendación No. 3 a

5.1.2 Por otra parte y con respecto a la LA701436 *“Adquisición de una solución de grabación de llamadas telefónicas para el Cuerpo de Bomberos”* se aplicó un procedimiento sumario del cual se omitió adjuntar al expediente la respectiva resolución, lo que causó confusión en el análisis de la información documentada, ya que el último oficio consignado en el expediente de Proveeduría es el CBCR-001569-2015-PRB-00069 del 21-01-2015 en el que se le autoriza una prórroga en el plazo de entrega, quedando como fecha máxima el 06 de febrero del 2015.

Adicionalmente, y de la información faltante, se observó que la Unidad Usuaria brindó 2 oficios de *“Acta de Recepción Definitiva”* con fechas 25-02-2015 y 11-05-2015 y en esta última indica que el Proveedor realizó una entrega tardía del servicio adjudicado; no obstante lo anterior, y observando que entre ambos oficios transcurre un total de 75 días naturales, en el entendido que la primer acta sea de *“Recepción provisional”*; es importante que se considere lo establecido en el Artículo 195 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa:

Artículo 195: Recepción definitiva: *“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...”*

Ver Recomendación No. 3 a y 3 b inciso i)

5.1.3 En el mismo tema de la “Recepción definitiva”, en el caso particular del expediente de la LA701423 “*Vehículos de carga para el Cuerpo de Bomberos*”, el acta del 12-02-2015 no se encontraba documentada, correspondiente a la ampliación del Renglón No.3, y fue proporcionada por la Unidad de Proveeduría sin las firmas respectivas; por lo que no se pudo verificar su autenticidad. Lo anterior podría inducir a un riesgo jurídico ante eventuales situaciones probatorias en un proceso administrativo o judicial para comprobar la realización o no realización de determinados hechos, máxime que este tipo de documentos no se derivan de un oficio o correo institucional.

Ver Recomendación No. 3 a y 3 b inciso ii)

5.1.4 Por otra parte, en la Licitación Nacional 2014LN-101401-UP “*Unidades de Intervención rápida para el Cuerpo de Bomberos*” se observa doble numeración en los folios que van del 563 al 575 en los cuales se documenta el oficio CBCR-019633-2014-DOB-00611 del 30-06-2014 correspondiente a “*Criterio técnico sobre recurso de apelación en contra de la adjudicación de la LP101401 Unidades de Intervención Rápida 4x4 para trabajo pesado*”. Los folios erróneos constan del 547 al 557 y fueron tachados a mano con bolígrafo. Se estima que una sana práctica para conservar el principio de integridad es dejar constando al margen de cada corrección, una firma del funcionario analista de Proveeduría quien realiza el ajuste manual en los folios, y así aminorar cualquier duda que pudiera presentarse tanto de usuarios internos como externos por alteración de documentación.

Por otra parte, en los folios 44 y 45 así como 48 y 49 consta la misma documentación: oficio CBCR-008606-2014-PRB-00256.

Ver Recomendación No. 3 c.

5.2 Cronograma de tareas y plazos máximos

El Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa en el Capítulo II Requisitos Previos:

“Artículo 10.—Trámite posterior a la decisión inicial. Una vez adoptada la decisión inicial y cumplidos los requisitos previos, se trasladará a la Proveeduría Institucional quién conducirá el procedimiento de contratación administrativa, conforme a las siguientes actividades:

c) Establecer los controles necesarios para cumplir con el cronograma estándar de las tareas y plazos máximos previamente definidos por ésta; para los diferentes procedimientos concursales y de excepción a los procedimientos ordinarios de contratación.

d) *Comunicar a cada uno de los funcionarios responsables, los plazos y las tareas que deberán desempeñar, según el cronograma...*

Se observó que a excepción de dos expedientes de la muestra verificada, 6 contaban con el cronograma o un cuadro de fechas, que generalmente se ubica en el oficio que remite la Unidad de Proveeduría a la Unidad Usuaria para el estudio formal de las ofertas. Se detalla un cuadro de fechas que incluye: *“Fecha Apertura”, “Hora”, “Envío estudio formal”, “Plazo máximo estudio técnico”, “Fecha máxima de adjudicación”, “Nivel Adjudicación”*; no obstante, es importante que esa práctica se generalice a todos los funcionarios analistas de contratación, ya que aunque en dicho oficio se indica a la Unidad Usuaria la *“fecha máxima para remitir su informe”*, es conveniente que esas dependencias tengan pleno conocimiento de los plazos máximos para la adjudicación; ya que la omisión en la confección de este documento, puede llevar a una gestión poco efectiva y a procesos que se prolonguen en plazos mayores a los estipulados.

Ver Recomendación No.4

5.3 Información en el Sistema de Actividad Contractual -SIAC-

Mediante Resolución No. R-CO-66-2007¹⁶ la Contraloría General de la República, modificó integralmente la resolución D-4-2005-CO-DDI, relacionada con las directrices *“Para el Registro, la Validación y el uso de la información sobre la actividad contractual desplegada por los Sujetos Pasivos del control y la fiscalización de la Contraloría General de la República”* por lo que en el punto 2 se estipula el *Procedimiento para registro, validación y uso del SIAC*, específicamente:

2.1. Registro, validación y uso de la información contractual en el sistema

2.1.1.

2.1.2 ***El registro de la información debe realizarse en forma diaria para todos los módulos del sistema. En casos calificados deberá incorporarse a más tardar el día hábil siguiente. (el resaltado no es del original)***

2.1.3 “

2.2 Módulos del sistema

2.2.3. ***Módulo de Aprobación Interna y Refrendo de Contratos. El propósito de este módulo es el registro y la integración de la información sobre los documentos contractuales que por su***

¹⁶ San José, a las once horas del 19-12-2007

naturaleza o cuantía requieren para su eficacia jurídica de refrendo contralor, o en su defecto, de aprobación interna por parte del sujeto pasivo.

Se debe registrar la información de cada documento contractual desde el momento que ingresa la solicitud de aprobación al órgano competente para conocerlo e incorporar el resultado de la gestión una vez notificado”.

5.3.1 Durante el año 2014, se tramitó en la Unidad de Proveeduría un total de 5 Licitaciones Nacionales; 37 Licitaciones Abreviadas y 83 Contrataciones Directas, para un total de 125 procedimientos de contratación administrativa. Al respecto se observó:

5.3.1.1 A la fecha de nuestra revisión -16-09-2015, el Sistema de Actividad Contractual de la Contraloría General de la República –SIAC- para el año 2014 se encontraba desactualizado con un total de 40 expedientes de contratación directa sin incluir y 2 Licitaciones Abreviadas.

5.3.1.2 La Contratación Directa 2014CD-014026- UP “Adquisición de Equipo de Protección Personal para el Cuerpo de Bomberos” (muestra en estudio), se tramitó como una ampliación de la Licitación Pública 2013LN-101307-UP, y se incluyó en el SIAC un total de 14 líneas de la licitación original, razón por la cual, a la fecha de revisión, a excepción de cinco líneas adjudicadas que sí corresponden a la contratación directa, el resto se mantenían “pendiente de adjudicar”. Adicionalmente, tres de las cinco líneas adjudicadas fueron incluidas con cantidades erróneas.

5.3.1.3 De la totalidad de procedimientos incluidos en el SIAC, se observó que siete de ellos se encuentran con información incompleta, ya que la última actualización que se consignó para esos casos fue la fecha de apertura de ofertas.

Ver Recomendación No. 5 inciso a)

5.3.1.4 –El procedimiento “*Inclusión de Información en el Sistema Integrado de Actividad Contractual (SIAC)* en el apartado “*Registro de Contratos y Aprobación Interna*” en el punto 4, norma que el Proveedor Institucional “*Traslada el expediente al Analista de Contratación para que registre los datos en la hoja de control de SIAC.*”. Dicho control se refiere a una hoja física que se adjunta seguidamente de la portada del expediente de contratación, y la cual recibe el nombre de “*Control de Inclusión de Contratos en SIAC*”. Al respecto se observó:

- a) El control no se adjunta a todos los expedientes de contratación.
- b) En ocasiones se completan algunos espacios por parte del área de contratación y el resto queda en blanco.
- c) Únicamente se agrega la hoja y no se completan los espacios.

Ver Recomendación No. 5 inciso b)

5.3.2 En lo que respecta al tema de refrendo o aprobación interna y según nos informó el Asesor Jurídico institucional, la información a incluir en el SIAC en el año 2014 no se encontraba actualizada, ya que únicamente se ingresaba la información de las Licitaciones Nacionales; no obstante, a instancias de nuestra observación, se pudo corroborar que se procedió a actualizar el Sistema para ese período.

Ver Recomendación No. 5 inciso a

5.4 Registro y Validación de los procedimientos de Contratación.

En lo que respecta a este tema, las *“Directrices para el Registro, la Validación y el uso de la Información sobre la actividad contractual desplegada por los sujetos pasivos del control y la fiscalización de la Contraloría General de la República”*, en el punto 2.2.1.2 estableció la *“Numeración de Procedimientos de Contratación”*, tal y como se indica a continuación:

- a. *El año de inicio de la contratación.*
- b. *El código del tipo de procedimiento (máximo 2 dígitos), seguido por un guión, utilizando la siguiente codificación:*
 - *SB= Subasta a la baja*
 - *CD= Contratación Directa*
 - *LA= Licitación Abreviada*
 - *LN= Licitación Pública Nacional*
 - *LI = Licitación Pública Internacional*
- c. *Un número consecutivo de procedimiento, numérico, 6 dígitos (rellenar con ceros a la izquierda)*
Este número debe ser consecutivo por tipo de procedimiento y debe reiniciarse anualmente, seguido por un guión.
- d. *El código de la unidad de compras que gestiona la contratación (máximo 10 caracteres, puede contener letras y números, sin guiones)*
- e. *El número de procedimiento, y en particular, los ceros a la izquierda deben conservarse a lo largo de las etapas y validaciones de la contratación, tales como publicaciones en periódicos, aprobaciones internas y refrendo de contratos.*

El número de procedimiento no debe contener espacios en blanco.

Los sujetos pasivos deben garantizar que esa numeración se utilice en todas las publicaciones y en los trámites que se gestionen ante la Administración y ante el órgano contralor, por parte de sus unidades de aprovisionamiento sean estas o no centralizadas.”

En resumen y de acuerdo con la anterior numeración establecida, para un procedimiento de licitación abreviada para el año 2014 por ejemplo, el registro sería como se describe a continuación:

2014LA-000001-UP
a b c d

(Detalle según Directriz CGR)

Se observó que la Unidad de Proveeduría utiliza en el campo designado para el consecutivo del procedimiento, el primer dígito de izquierda a derecha alfanumérico, tal y como se indica a continuación:

- A: Contratación Directa.
- 7 Licitación Abreviada.
- 1 Licitación Pública.

Asimismo, los dos dígitos siguientes de izquierda a derecha se utilizaban para designar el año en que se realizaba el procedimiento de contratación y los últimos 3 dígitos para designar el consecutivo por tipo de procedimiento, así las cosas, por ejemplo, la primera licitación abreviada para el año 2014, le correspondería la siguiente numeración:

714001
LA año consecutivo

Se efectuó la consulta a la Unidad de Proveeduría sobre la numeración que se utilizó para el 2014 (muestra en estudio), en donde después del 7 o del 1 se le agrega un 0, seguidamente los dos últimos dígitos del año y a los últimos dos espacios se le asigna el número el consecutivo según el procedimiento, así por ejemplo: 701401; a lo anterior informaron, que este registro corresponde a una práctica continuada del INS y el 0 que se consigna como segundo dígito fue un error que se arrastró a partir del año 2009.

En el Sistema Integrado de Actividad Contractual –SIAC- los dígitos 7 y 1 siempre se consignan cuando se registra una Licitación Abreviada o una Licitación Pública, respectivamente; no obstante, ese sistema en este espacio (de seis dígitos) no acepta letras, por lo que la A que internamente se utiliza para reconocer las contrataciones directas nunca aparece en el SIAC. Asimismo, internamente solo en las contrataciones directas se respeta los espacios asignados originalmente en el INS, de forma tal que se registra: A14001, pero en una licitación abreviada se consigna 701401.

Por otra parte, es importante mencionar que no todos los funcionarios analistas tienen claro el origen de esta codificación.

Según está normado en las *“Directrices para el Registro, la Validación y el uso de la Información sobre la actividad contractual desplegada por los sujetos pasivos del control y la fiscalización de la Contraloría General de la República”*, el espacio destinado en el punto c) se refiere específicamente al “número de consecutivo de procedimiento”, el cual se reinicia anualmente, por lo que aplicar esta práctica induce a error, ya que la primer compra para un año específico -2014- podría leerse “setecientos catorce mil uno”, siendo que además se observa una duplicación del año y del tipo de procedimiento, por lo que se estima conveniente, y en procura de mantener uniformidad con la información que se consigna en el SIAC, valorar la funcionalidad de la codificación alfanumérica a nivel interno y se estandarice de acuerdo con lo normado.

Ver Recomendación No 6.

5.5 Gestión de garantías rendidas por los Proveedores.

El Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, en su Artículo 45, establece:

“Devolución de las garantías

La Administración, tiene la facultad de devolver parcialmente la garantía de cumplimiento, ante solicitud del contratista, en proporción a la parte ya ejecutada cuando sean factibles entregas parciales del objeto contratado. Esta situación deberá advertirse en el respectivo cartel, sin perjuicio de una valoración particular en la fase de ejecución contractual.

Las garantías serán devueltas, conforme las siguientes reglas, salvo disposición distinta en el cartel:

a) La de participación, a petición del interesado, dentro de los ocho días hábiles siguientes a la firmeza del acto de adjudicación. En el caso del adjudicatario, se devolverá una vez rendida a satisfacción la garantía de cumplimiento y se hayan observado las restantes formalidades necesarias para el inicio del contrato.

En aquellos casos, en que la propuesta del oferente hubiera sido descalificada, el interesado podrá retirar la garantía desde ese momento, salvo que decida impugnar la decisión, en cuyo caso habrá de mantenerla vigente por todo el tiempo necesario para ello.

b) La de cumplimiento, a solicitud del interesado, dentro de los veinte días hábiles siguientes a la fecha en que la Administración, haya recibido de forma definitiva y a satisfacción el objeto contractual”

El procedimiento “Disposiciones para la Gestión de las Garantías rendidas en los procesos de Contratación Administrativa.”¹⁷, establece:

“Artículo 12. Control y seguimiento de las garantías de cumplimiento. El Área de Control de Gestión de la Proveeduría será la dependencia encargada de vigilar que las garantías de cumplimiento se mantengan vigentes y con su monto actualizado, durante todo el plazo de vigencia del contrato. Deberá comunicar a los adjudicatarios su deber de prorrogar la vigencia y actualizar su monto cada vez que esto se requiera.

Artículo 15. Devolución de garantía de participación. La devolución de la garantía de participación, en caso de que proceda, debe efectuarse a solicitud del oferente, dentro de los ocho días siguientes a la fecha de firmeza del acto de adjudicación, o en cualquier momento luego de solicitarse, en el caso de las ofertas declaradas inadmisibles, todo conforme al artículo 45 del RLCA.

Artículo 16. Devolución de garantía de cumplimiento. La devolución de la garantía de cumplimiento, en caso de que proceda, debe efectuarse a solicitud del oferente y previa aprobación de la Unidad Usuaria, dentro de los veinte días siguientes a la fecha de recepción a satisfacción del objeto contractual, por parte del Cuerpo de Bomberos, conforme lo establece el artículo 45 del RLCA.

Artículo 17. Devolución de documentos de garantía. Una vez vencida la garantía, el participante puede solicitar la devolución del documento aportado. En caso de no solicitarlo, se le informará sobre su derecho a retirarlo y se le concederá un plazo de tres días para hacerlo. De no hacerlo dentro del plazo concedido, el documento se archivará en el expediente de la contratación. De todos modos, el participante tiene el derecho de retirar el documento, aún después de archivado en el expediente, en cualquier momento.”

Asimismo, el Procedimiento “Recepción y devolución de garantías de participación y cumplimiento”, en sus pasos del 8 al 11 regula el control de vencimiento de garantías y auxiliar contable de garantías.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, establecen:

“4.4.1 Documentación y registro de la gestión institucional. El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente, y se

¹⁷ Aprobado por la Dirección General mediante oficio CBCR-010773-2012-DGB-00223 del 30-03-2012 y comunicado mediante oficio CBCR-010788-2012-DAB-00145 del 30-03-2012.

garanticen razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, según corresponda.”

“4.5.1 Supervisión constante: El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben ejercer una supervisión constante sobre el desarrollo de la gestión institucional y la observancia de las regulaciones atinentes al SCI, así como emprender las acciones necesarias para la consecución de los objetivos.”

De acuerdo con el oficio CBCR-025389-2015-PRB-00992 del 05-10-2015 remitido por la Unidad de Proveeduría al área de Contabilidad por la “*Conciliación de garantías de participación y cumplimiento – Setiembre*”, se procedió a una revisión completa de la documentación que respalda los auxiliares contables; observando lo siguiente:

5.5.1 Garantías de Participación:

5.5.1.1 El auxiliar indica un total en títulos valores de $\text{¢}51.729.328,99$, los cuales, con corte al 30-09-2015, todos se encontraban vencidos.

5.5.1.2 En depósitos en efectivo se presentó un total en "garantías de participación" de $\text{¢}5.796.113,69$; siendo que únicamente un 1% de ese total corresponde a garantías rendidas en el año 2015, tal y como se indica en el siguiente cuadro:

Cuadro No.4
Garantías de participación rendidas en efectivo
por el período 2011-2015

Año	Monto	Porcentaje del Total
2011	$\text{¢}1.495.189,06$	26%
2012	$\text{¢}1.243.366,50$	21%
2013	$\text{¢}1.200.000,00$	21%
2014	$\text{¢}1.781.753,65$	31%
2015	$\text{¢}75.804,48$	1%
Total	$\text{¢}5.796.113,69$	100%

Fuente: Unidad de Proveeduría

5.5.1.3 Según las garantías en custodia, se dejó de incluir en el auxiliar contable, una garantía rendida mediante un título valor de la empresa Equipos de Salud Ocupacional S.A. por la Licitación 701510 por \$560.00

5.5.1.4 Se observó en custodia documentación correspondiente a dos garantías que fueron devueltas desde el año 2014, correspondientes a los siguientes procedimientos de contratación: LA701422 y

LN101404 de Comercializadora Técnica Industrial del Oeste Cotisa S.A. y Moli del Sur S.A. por \$4.500 y ¢1.002.660.30, respectivamente.
Ver Recomendación No 7 inciso a y b.

5.5.2 Garantías de Cumplimiento:

5.5.2.1 El auxiliar muestra un total de 94 títulos valores por la suma de ¢574.389.610.17, siendo que únicamente se encuentran vigentes 31 para un monto total de ¢186.110.615.86 algunas con vencimientos hasta agosto 2016.

5.5.2.2 Se presenta un total en efectivo (incluyendo cheques) hasta por la suma de ¢50.977.135,26, habiéndose registrado depósitos desde el año 2009. El detalle se presenta a continuación en el cuadro No. 5

Cuadro No.5
Garantías de cumplimiento rendidas en efectivo
por el período 2009-2015

Año	Monto	Porcentaje del Total
2009	¢2.145.146,20	4%
2010	¢3.525.848,22	7%
2011	¢10.255.314,19	20%
2012	¢12.150.113,09	24%
2013	¢14.403.425,64	28%
2014	¢3.044.024,23	6%
2015	¢5.453.263,70	11%
Total	¢50.977.135,27	100%

Fuente: Unidad de Proveduría

5.5.2.3 Registro erróneo por la suma de \$90.050.00 en la garantía rendida por la empresa Consorcio Nacional Automotriz NASA - Prevención y Seguridad Industrial S.A. en la Licitación Nacional 101401, con vencimiento el 31-07-2015, siendo lo correcto \$900.50, lo cual incrementó en la suma de ¢48.607.873,38 el auxiliar.

5.5.2.4 Registro desactualizado del monto de la garantía rendida por Agencia de Seguridad Máxima S.A. en la Licitación 101207 y con vencimiento al 22-01-2016. Originalmente se presentó por ¢5.731.000,00 y a partir del 02-05-2014 se renovó el monto por la suma de ¢1.145.000,00 y no se corrigió en el auxiliar.

5.5.2.5 Se dejó de incluir en el auxiliar un total de 19 garantías que fueron presentadas en meses anteriores y a la fecha de nuestra revisión, se encuentran vigentes, tal y como se indica a continuación:

Cuadro No.6
Garantías vigentes no incluidas en el auxiliar contable de las garantías de cumplimiento
A setiembre 2015

Concurso	Adjudicatario	Monto en Dólares	Monto en Colones	Forma de deposito garantía	Fecha Depósito	Fecha Vencimiento
101305	Bucknor Consultores y Asoc. S.A.		₡ 500.000,00	tv	02/02/2015	02/02/2016
101309	Sonda Tecnologías de Información S.A.	\$ 2.995,00		tv	07/01/2015	30/12/2015
101403	Lidersoft Internacional S.A.		₡ 12.500.000,00	tv		01/01/2016
101501	Alvaro Calvo Gutiérrez	\$ 2.840,00		tv	02/10/2015	02/03/2016
701420	Sonda Tecnologías de Información S.A.	\$ 7.194,00		tv		12/11/2015
701433	Transcomercial del Caribe TCC S.A.		₡ 549.712,80	tv	26/11/2014	26/11/2015
701502	Medisonido S.A.		₡ 550.000,00	Dp	23/04/2015	22/04/2016
701507	Consulting Group Chami Centroamérica S.A.		₡ 33.194,55	tv	28/05/2015	30/11/2015
701507	Corporación Grupo Q CR S.A.		₡ 245.000,00	tv	02/06/2015	02/06/2016
701510	Sonivisión S.A.	\$ 4.745,00		tv	25/06/2015	25/10/2015
701511	Sonda Tecnologías de Información S.A.	\$ 5.250,00		tv	29/05/2015	10/10/2015
701514	Alvaro Calvo Gutiérrez	\$ 1.395,00		tv	03/07/2015	31/10/2015
701514	Prevención y Seguridad Industrial S.A.	\$ 7.436,00		tv	17/07/2015	27/11/2015
701516	G y H Steinvorth Ltda	\$ 269,00		tv	08/07/2015	30/11/2015
701518	Prevención y Seguridad Industrial S.A.	\$ 5.775,12		tv	17/06/2015	25/10/2015
701517	Sonda Tecnologías de Información S.A.	\$ 892,00		tv	19/06/2015	21/11/2015
701519	Prevención y Seguridad Industrial S.A.	\$ 1.745,00		tv	13/07/2015	15/12/2015
701522	Prevención y Seguridad Industrial S.A.		₡ 899.625,00	tv	22/09/2015	05/01/2016
2015PR-000001-UP	Servicios de Mantenimiento Cubero S.A.		₡ 1.500.000,00	tv	25/09/2015	25/02/2016
Total		\$40.536,12	₡ 16.777.532,35			

Fuente: Unidad de Proveeduría

Ver Recomendación No 7 incisos a) y b).

5.5.3 Resguardo de las garantías de participación y cumplimiento:

De las garantías que se encontraban en custodia en la bóveda de la Unidad de Proveeduría, se observó lo siguiente:

- En el archivo de las garantías no se resguardan por año ni por número de procedimiento de contratación, ni otra metodología de custodia.
- Resguardo de 58 garantías que no se observaron en el control “Auxiliar contable garantías setiembre”.
- Resguardo de copias de garantías que ya fueron devueltas al Proveedor.
- Las renovaciones de garantías no se resguardan o archivan en secuencia con las anteriores.

Este tipo de garantías son rendidas por un oferente (participación) o adjudicatario (cumplimiento), según sea el caso, con el fin de avalar el cumplimiento de un contrato o un compromiso de cualquier tipo asumido mediante los procedimientos de contratación administrativa, los cuales se contabilizan como un pasivo, en razón de la responsabilidad que se asume al tener “en custodia” recursos que no son propiedad de la Institución.

Según se observa en los Estados Financieros a Setiembre 2015, se registró como “Pasivo-Cuentas por pagar-Garantías a Proveedores”, la suma de ₡51.673.247.00 y se efectúa la aclaración mediante la nota “B.7.2 Garantías de Proveedores”, la cual

textualmente, en lo que interesa indica: *“Es conveniente anotar que de acuerdo a recomendación No7 del Despacho de Auditores Carvajal y Colegiados en la revisión preliminar realizada a los estados financieros indican que únicamente se deben de registrar dentro de los mismos los depósitos en efectivo. Las garantías que se reciben en documentos no son montos cedidos al Cuerpo de Bomberos debido a que cuando vencen dejan de tener valor para poder ser cambiada.”*

Por lo anterior, y de acuerdo con los resultados de la revisión efectuada por esta Auditoría, se estima conveniente que la Unidad de Proveeduría realice una revisión exhaustiva de los procedimientos de contratación que se encuentran vigentes, y se realice una depuración y devolución de las garantías rendidas en efectivo a los oferentes o adjudicatarios, según sea el caso; considerando que el monto de garantías de participación rendidas en efectivo data de años atrás; y de igual manera, un 83% del monto que se detalla para garantías de cumplimiento rendidas por los adjudicatarios fueron efectuados durante el período 2009 al 2013.

Por otra parte, y considerando que las garantías rendidas mediante títulos valores mantienen su valor económico mientras se encuentren en vigencia, se estima conveniente y con el fin de administrar el riesgo ante la pérdida o extravío de esta documentación, incluir contablemente todas aquellas garantías que a determinada fecha de corte se encuentren vigentes y mensualmente la Unidad de Proveeduría realice una depuración para actualizar el auxiliar, debiendo efectuar el archivo o devolución de la documentación, según corresponda.

Ver Recomendación No. 7 incisos c) y d).

6 Aspectos específicos observados en la revisión de expedientes.

6.1 Licitación Abreviada LA701409 “Sustitución y modificación de puertas y portones de varias estaciones del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica”.

El Consejo Directivo del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica mediante Acuerdo XII de la Sesión N° 022 celebrada el 12 de abril del año 2010, aprobó: las *“Directrices Generales sobre principios y enunciados éticos a observar por parte de los Jerarcas, titulares subordinados, y funcionarios del Benemérito Cuerpo de Bomberos.”*, la cual, entre otros aspectos establece:

a) En aras de garantizar la objetividad de las decisiones que tomen, es esencial que, los jerarcas, los titulares subordinados y demás funcionarios del Benemérito Cuerpo de Bomberos, se muestren imparciales e independientes respecto a los intereses de grupos internos y externos. Las referidas objetividad e imparcialidad garantizarán que cualquier labor desplegada y decisión adoptada sean exactas y apegadas al ordenamiento jurídico.

b) En todas las cuestiones relacionadas con su labor, los jerarcas, los titulares subordinados y demás funcionarios del Benemérito Cuerpo de Bomberos deben

cuidar porque su independencia no se vea afectada por intereses personales o externos o por presiones o influencias de compañeros (as) institucionales o personas externas a la Organización; tampoco por perjuicios de los jefes y demás miembros de la institución relacionados con otros funcionarios de la entidad, o con la administración, proyectos o programas. El funcionario del Cuerpo de Bomberos no se dejará influenciar por relaciones personales o financieras que puedan provocar conflictos de lealtad o de intereses. Los jefes, titulares subordinados y demás funcionarios del Benemérito Cuerpo de Bomberos están obligados a no intervenir en asuntos donde tengan algún interés personal o familiar, directa o indirectamente...”

Por otra parte, en el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa se indica lo siguiente:

Artículo 8 -Decisión Inicial. *La decisión administrativa que da inicio al procedimiento de contratación será emitida por el Jefe de la Unidad solicitante o por el titular subordinado competente, de conformidad con las disposiciones internas de cada institución.*

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:

g) La designación de un encargado general del contrato cuando, por la magnitud del negocio o porque así sea conveniente al interés público o institucional, tal designación resulte conveniente para la adecuada ejecución del contrato. *(el subrayado no es del original)*

6.1.1 Objetividad e imparcialidad:

En la Licitación Abreviada LA701409 se observó que:

6.1.1.1 El funcionario designado en la “Orden de Inicio” como responsable por la “fiscalización del contrato”, es quien realiza la “Solicitud de trámite de factura” mediante oficios CBCR-030865-2014-SGB-01121 y CBCR-006417-2015-197-00017 ambos respaldados con el “Acta de Recibo Provisional” y el “Acta de Recibo Definitivo”, respectivamente; pero no se evidencia en la documentación que se respalda en el expediente de la Unidad Usuaria, las acciones ejecutadas como administrador del contrato durante el trabajo de campo, a excepción de una supervisión realizada el 29-08-2014.

En el Pliego de Condiciones Particulares del cartel de contratación, en el Capítulo V. “Condiciones Generales para el adjudicatario”: en el inciso K. se anota: “Fiscalización: Para fiscalizar la buena marcha del proyecto, Bomberos designará un inspector de obra, el cual tendrá la función de

aprobar o desaprobar la calidad de los materiales, equipo o trabajo realizado.”

- 6.1.1.2 Se documentó en el expediente el recibo provisional y definitivo por el servicio adjudicado, siendo que la persona quien recibe el trabajo de campo, es un profesional en ingeniería del área de Mantenimiento de Edificios de la Unidad de Servicios Generales, quien se encuentra contratado por la Asociación Solidarista de Empleados del Benemérito Cuerpo de Bomberos- ASECUBO desde el 04-08-2014; mismo que fue designado por la empresa Proveedora “Accesos Automáticos S.A.” mediante oferta No.1 del 21-04-2014, como *“Ingeniero incorporado al CFIA a cargo de las obras y del personal técnico especializado de las instalaciones, todos trabajadores activos de Accesos Automáticos S.A.”*, razón por lo que siendo el funcionario quien recibe el servicio para esta Institución, exfuncionario de la empresa Proveedora, el riesgo de objetividad por la calidad del servicio pudo verse comprometido.

Ver Recomendación No.8 inciso a

- 6.1.1.3 Se carece de evidencia en los expedientes de esta contratación - Proveeduría y Unidad Usuaria-, de un comunicado por escrito por parte de la Unidad Usuaria, ni tampoco de la empresa Proveedora, para la sustitución del profesional encargado de supervisar la correcta operación de todo el servicio contratado; por lo que considerando que ese ingeniero dejó de prestar servicios para la empresa Proveedora desde agosto del 2014 y la recepción definitiva se realiza formalmente hasta el 10-02-2015, pudo existir un desfase importante en el tema de supervisión.

Este tipo de eventualidades en la etapa de ejecución contractual es recomendable que se documenten por parte de la Unidad Usuaria que es la que tiene el pleno conocimiento de estas situaciones, máxime que tal y como se indicó en el apartado VI del cartel, la supervisión representa un requisito para el adjudicatario:

*“El Adjudicatario debe contar con la mano de obra y **supervisión necesaria** para el montaje, prueba, balance y puesta en correcta operación de todo el sistema.”, (el resaltado no es del original)*

Ver Recomendación No.8 inciso b

El administrador de contrato que nombra la Unidad Usuaria en la etapa inicial de contratación y que se reafirma en el Pliego de Condiciones Particulares, es un agente facilitador del correcto control y fiscalización de los acuerdos celebrados entre la Administración y contratistas; la sana y oportuna inversión de los fondos públicos pasan por estos administradores, de ahí la importancia de que se defina, mediante un

instrumento normativo, sus competencias, responsabilidades, funciones, red de apoyo, consecuencias de eventuales desviaciones de obra, y la ejecución de acciones pertinentes, tal y como se señala en las “Normas de Control Interno para el Sector Público” en el punto 4.5.2 “Gestión de Proyectos”; lo anterior por cuanto la Institución carece de un documento que se pueda aplicar como guía y regla en la metodología de trabajo de un administrador de contrato.

Ver Recomendación No.8 inciso c

6.1.2 Garantía de Cumplimiento

El Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa en su Artículo 40, establece:

“Garantía de cumplimiento: La garantía de cumplimiento respalda la correcta ejecución del contrato, conforme la normativa vigente. El adjudicatario se entiende obligado a asegurar el contrato dentro del plazo indicado en el cartel, o en su defecto dentro de los diez días hábiles siguientes a la firmeza de la adjudicación; salvo los casos en los que se requiera formalización contractual

....

Es una obligación del contratista mantener vigente la garantía de cumplimiento mientras no se haya recibido el objeto del contrato. Si un día hábil antes del vencimiento de la garantía, el contratista no ha prorrogado su vigencia, la Administración podrá hacerla efectiva en forma preventiva y mantener el dinero en una cuenta bajo su custodia, el cual servirá como medio resarcitorio en caso de incumplimiento. En este caso el contratista podrá presentar una nueva garantía sustitutiva del dinero”

La Licitación Abreviada LA701409 “Sustitución y modificación de puertas y portones de varias estaciones del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica” se formalizó mediante el documento de orden de compra N° ORCOM-034 del 12-06-2014 por ¢51.298.069,06. Posteriormente, la Administración decidió no ejecutar los requisitos 1, 2 y 6 de la orden de compra, quedando un pendiente de ejecución de ¢12.719.161,93. Por lo anterior, esta Licitación se amplió con sustento en el artículo 200 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa mediante la ORCOM-089 por ¢18.145.213,37 y por la diferencia -¢5.426.051,44- se solicitó ampliación de la garantía de cumplimiento la cual se rindió con fecha de vencimiento 28-11-2014. Dado que la garantía original venció el 28-11-2014 y la recepción definitiva por la ORCOM-089 se dio hasta el 10-02-2015, quedó un saldo al descubierto de la garantía de cumplimiento por la suma de ¢12.719.161,93 por un total de 74 días, lo que podría dejar en desventaja a la Administración ante un incumplimiento contractual.

Ver Recomendación No.7 inciso e)

6.2 Contratación directa A14020 “Reparación del vehículo 09” – Pago efectuado.

En el Reglamento Interno de Contratos Administrativos del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica¹⁸, en el Artículo 29, estipula:

Artículo 29.- Requisitos y competencia para modificación de contratos:

- a) *Ningún contrato de bienes o servicios podrá modificarse, ampliarse o sufrir cualquier otra variación a solicitud de la unidad usuaria del bien o servicios, si no es mediante la realización previa de estudios que lo justifique.*
- b) *Estos estudios los efectuará la unidad usuaria y los remitirá a la Unidad de Proveeduría, con la respectiva solicitud y justificación pertinentes. Con base en las pruebas sometidas a su consideración y de frente a lo tipificado en el artículo N° 200 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, la Unidad de Proveeduría determinará si se dan las causales que señala el indicado artículo N° 200 y los aspectos procesales a cumplir.*
- c) *Cuando la Unidad de Proveeduría encuentre buen fundamento para que se atienda lo requerido, hará de una vez los cálculos de los costos de las modificaciones al convenio, incluidos los honorarios u otros gastos si los hubiere.*
- d) *El órgano competente para modificar un contrato, conceder prórrogas en el plazo de ejecución, aprobar cesiones de derecho del contratista, autorizar la subcontratación cuando ésta legalmente proceda etc., es la Unidad de Proveeduría.*

Se exceptúa de lo anterior las contrataciones adjudicadas por el Consejo Directivo, las cuales sólo ese Órgano podrá modificar.”

- 6.2.1 La contratación directa A14020 se formalizó mediante orden de compra No. ORCOM-015 del 25-04-2014 por un monto total de ₡4.486.454,40. Mediante oficio CBCR-028107-2014-MVB-01382 del 22-09-2014 dirigido a la Unidad de Proveeduría, la Unidad de Mantenimiento Vehicular realizó una solicitud para reparaciones adicionales al contrato a fin de que el vehículo quedara funcionando en óptimas condiciones, por lo que éste se trasladó de nuevo al taller y se autorizó cancelar la reparación inicial por la suma de ₡4.843.159.96, monto que excedía en la suma de ₡356.705,56 la orden de compra.

¹⁸ Aprobado por el Consejo Directivo mediante Acuerdo XI de la Sesión N° 0082, del 30 de octubre de 2014, publicado en La Gaceta N° 227, del martes 25 de noviembre de 2014)

Adicionalmente mediante oficio CBCR-031394-2014-MVB-01531 del 22-10-2014 la Unidad de mantenimiento Vehicular *“recibe con resultado satisfactorio y se solicita el pago correspondiente”* por los trabajos adicionales realizados al vehículo V-09 y se ratifica mediante oficio CBCR-032088-2014-MVB-01574 del 30-10-2014, autorizando proceder con el pago por un monto de ¢688.061.48.

El pago por la reparación total se realizó al amparo del *“Comprobante de Solicitud de Pago”* No 14180019182 por la suma de ¢5.128.246,47, lo cual excedió en ¢641.792,07 la Orden de Compra respectiva, cancelando las facturas 137191, 137199 y 137200

No se observó en el expediente de la Unidad de Proveeduría, ni en el expediente de la Unidad de Mantenimiento Vehicular respuesta o autorización de la Unidad de Proveeduría para proceder conforme con la ampliación solicitada.

Es importante hacer notar lo indicado por la Unidad de Proveeduría en el cartel respectivo, mediante el documento *“Pliego de Condiciones Generales”* en el apartado *“Forma de pago”*:

“Para efectos de pago únicamente se tramitarán las facturas cuyo desglose y monto coincidan con la adjudicación.”

Ver Recomendación No.9 incisos a) y b)

- 6.2.2 Se corroboró que en la factura 137191 la empresa Proveedora efectúa el cobro por concepto de impuesto de ventas en la suma de ¢510.817,74, siendo que esa factura detallaba el cobro de mano de obra por la suma de ¢471.825,00 y por repuestos la suma de ¢3.457.542,25 (monto no sujeto al pago de impuestos). Lo anterior, evidencia un pago de más en impuesto de ventas por la suma de ¢449.480,49.

Asimismo, en dicho pago se afectó la partida: *“Mantenimiento y reparación de equipo de transporte-MV”* por el monto total; no obstante, el pago involucra mano de obra y repuestos. Se observó además que en la factura 00137199 se afectó la partida *“Mant y repar equipo de transporte MV”*, siendo que únicamente se facturó repuestos por la suma de ¢439.782,40.

Es importante hacer notar que la Resolución DGH-RES-0027-2010 del 14 de julio del 2010 concedió autorización genérica y permanente a favor de esta Institución para adquirir en el mercado nacional exentos de los Impuestos General sobre las Ventas y/o Selectivo de Consumo, entre otros: *“Repuestos, llantas y los artículos para el mantenimiento de: las unidades extintoras, las lanchas, las aeronaves, las ambulancias, los vehículos y los equipos para extinción de incendios, el rescate y las emergencias con materiales peligrosos.”*

Ver Recomendación No.9 incisos c) y d)

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Nuestra valoración del Control Interno se basa en el examen de pruebas selectivas y no necesariamente revela todos los asuntos de la estructura de Control Interno que podrían constituir deficiencias significativas conforme a las Normas de Auditoría generalmente aceptadas y emitidas por el Órgano Contralor. Lo anterior, debido a las limitaciones inherentes a cualquier estructura de Control Interno, errores e irregularidades que pueden ocurrir y no ser detectados, y que los objetivos de la estructura de Control Interno son suministrar una razonable, pero no absoluta seguridad de que la actuación del Jерarca y la del resto de la Administración, se ejecuta conforme al marco legal y técnico y a las prácticas sanas.

Como resultado del estudio, esta Auditoría **recomienda** para fortalecer el Control Interno:

1. En relación con la aprobación y publicación de procedimientos de la Unidad:
 - a. Revisar y ajustar los procedimientos de acuerdo con lo establecido en el *“Instructivo para la elaboración de documentos en el BCBCR”* y las *“Disposiciones para la aprobación de documentación oficial del Ordenamiento Administrativo del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica”*, en temas tales como la definición de responsabilidades, código, prosa, formatos, etc.
 - b. Revisar y actualizar el nivel de competencia de aprobación que se detalla en el apartado de “lineamientos generales” de todos los procedimientos aprobados y oficializados.
 - c. Estandarizar los nombres de los “responsables” por la ejecución en todos los procedimientos oficializados.
 - d. Definir las “Responsabilidades” asignadas en el procedimiento “Trámite de Resolución de un Recurso de Apelación”.
 - e. Revisar y ajustar los procedimientos en los cuales se incluyan o se detallen responsabilidades para el proveedor externo-oferente-contratista; así como eliminar los pasos de aquellos procedimientos en los cuales se definen responsabilidades para áreas y/o unidades de la Institución que no tienen dependencia directa de la Unidad de Proveeduría.
 - f. Revisar y estandarizar los nombres de los procedimientos tanto en los archivos electrónicos como a lo interno de cada uno de ellos.

2. Aspectos Normativos:
 - a) Revisar y ajustar el Artículo N°35 del Reglamento de Contratos Administrativos del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, aprobado por el Consejo Directivo mediante Acuerdo XIV, de la Sesión N° 0094, del 27 de agosto de 2015, y ajustar lo que corresponda, según lo señalado en las *“Normas de Control Interno para el*

Sector Público” en el punto “4.5 Garantía de Eficiencia y Eficacia de las operaciones; 4.5.2 Gestión de proyectos”

- b) Retomar y revisar el establecimiento de una “metodología de cálculo” para el cobro de multas y eventualmente la aplicación de una “cláusula penal”, que demuestre técnica y objetivamente, la cuantificación de posibles daños y perjuicios que podría sufrir la Administración, en caso de que un adjudicatario incumpla con lo pactado; debiendo oficializarse y comunicarse a las Unidades Usuarias lo que corresponda. Lo anterior, con el fin de cumplir con la jurisprudencia que en esta materia ha emitido la Sala Constitucional y Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia.
3. Documentación y folios en expedientes:
- a) Cumplir con la normativa vigente en cuanto al plazo para incorporar la documentación en los expedientes de contratación administrativa, de tal forma que se efectúe tal y como está establecido.
 - b) Efectuar un recordatorio a las Unidades Usuarias sobre la responsabilidad de vigilar en las actas de recepción definitiva de los bienes o servicios adquiridos, el cumplimiento de:
 - i. Lo estipulado en el artículo 195 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, de tal forma que la recepción definitiva se realice dentro de los plazos establecidos para tal efecto.
 - ii. Consignación de la firma manuscrita por parte de los funcionarios responsables por el recibo conforme, según se haya establecido en el cartel respectivo.
 - c) Dejar constando al margen de cada corrección posterior efectuada en la foliatura de los expedientes de contratación administrativa, una firma manuscrita del funcionario analista de Proveeduría quien realiza el ajuste, a fin de cumplir con los principios de integridad, transparencia y confiabilidad de la información que ahí se consigna, así como la responsabilidad del funcionario que la aplicó.
4. Generalizar en todos los funcionarios analistas de la Unidad de Proveeduría, la confección del “cronogramas de tareas y plazos máximos” y dar cumplimiento a lo establecido en la normativa vigente.
5. En cuanto al Sistema Integrado de Actividad Contractual -SIAC-.
- a) Cumplir con la Directriz de la Contraloría General de la República D-4-2005-CO-DDI, *“Para el Registro, la Validación y el uso de la información sobre la actividad contractual desplegada por los Sujetos Pasivos del control y la fiscalización de la Contraloría General de la República”* y lo normado internamente en el procedimiento *“Inclusión de Información en el Sistema Integrado de Actividad*

Contractual (SIAC)”, de forma tal que el registro en el sistema se realice de acuerdo con lo establecido, según las diferentes fases del proceso de contratación y se realice una supervisión constante para verificar su cumplimiento, tal y como lo estipula el punto 4.5.1. de las Normas de Control Interno para el Sector Público

- b) Cumplir con lo estipulado en el punto 4 del apartado “*Registro de Contratos y Aprobación Interna*” del procedimiento “*Inclusión de Información en el Sistema Integrado de Actividad Contractual (SIAC)*”, de forma tal que la hoja de “*Control de Inclusión de Contratos en el SIAC*” sea completada en tiempo y en forma.
6. Valorar la funcionalidad de la codificación alfanumérica que se utiliza internamente para el Registro y Validación de los procedimientos de Contratación, se ajuste y se estandarice de acuerdo con las “*Directrices para el Registro, la Validación y el uso de la Información sobre la actividad contractual desplegada por los sujetos pasivos del control y la fiscalización de la Contraloría General de la República*” y además se cumpla con los requisitos de las actividades de control estipulado en el punto 4.2 de las Normas de Control Interno para el Sector Público.
7. Garantías de Proveedores:
- A fin de cumplir con lo estipulado por las Normas de Control Interno para el Sector Público, específicamente puntos 4.4.1 “*Documentación y Registro de la gestión institucional*” y 4.5.1 “*Supervisión constante*”; así como las “*Disposiciones para la Gestión de las Garantías rendidas en los procesos de Contratación Administrativa.*”:
- a) Ejercer una supervisión constante en el proceso de “Garantías de Proveedores”, de forma tal que se vigile el cumplimiento de la normativa aplicable.
 - b) Realizar una revisión exhaustiva de los procedimientos de contratación que se encuentren vigentes, y se realice una depuración y devolución de las garantías rendidas en efectivo a los oferentes o adjudicatarios según sea el caso.
 - c) Incluir contablemente todos aquellos títulos valores que se encuentren vigentes a una determinada fecha de corte, debiendo la Unidad de Proveeduría realizar una depuración periódica del auxiliar, tal y como está normado, y se proceda a devolver o archivar la documentación según corresponda.
 - d) Organizar el resguardo tanto de las garantías de participación como de cumplimiento en la bóveda de la Unidad de Proveeduría.
 - e) Mantener un estricto seguimiento al control de garantías, de forma tal que con la debida anticipación se tenga claro todas aquellas que, por la naturaleza del contrato, requieren renovación.

8. Aspectos específicos observados en la revisión de expedientes:

- a) Recordar a las Unidades Usuarias de compras el deber en el cumplimiento de las *“Directrices Generales sobre principios y enunciados éticos a observar por parte de los Jerarcas, titulares subordinados, y funcionarios del Benemérito Cuerpo de Bomberos.”*, de forma tal que se garantice la objetividad e imparcialidad en cualquier labor desplegada y decisión adoptada, específicamente en la ejecución de procedimientos de contratación y se eviten amenazas de interés propio.
- b) Recordar a las Unidades Usuarias el deber por informar a la Administración de todos aquellos cambios que transcurran en el proceso de ejecución contractual y que puedan comprometer la objetividad profesional por la calidad del bien o servicio que adquiere la Institución; y a futuro se tenga el debido cuidado de que un expleado de un proveedor y contratado por servicios para esta Institución no pueda dar seguimiento a las obras, cuya contratación se encuentre vigente.
- c) Definir mediante un instrumento normativo, la correcta administración de los contratos, tanto de obra e infraestructura pública, como de los diferentes objetos contractuales; de tal forma que se establezcan las competencias, responsabilidades, funciones, red de apoyo, consecuencias de eventuales desviaciones de obra, y la ejecución de acciones pertinentes de los administradores de contratos; a fin de cumplir con el punto 4.5.2 Gestión de Proyectos de las Normas de Control Interno para el Sector Público.

9.

- a) Efectuar un recordatorio a las Unidades Usuarias en el cumplimiento de lo normado tanto en el Artículo 200 del *“Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa”*, así como en el *“Reglamento Interno de Contratos Administrativos”*, referente a los *“Requisitos y competencia para modificación de contratos”*, de tal forma que las modificaciones a contratos deben contar de previo con la autorización correspondiente.
- b) Tramitar únicamente las facturas de Proveedores cuyo desglose y monto coincidan con la adjudicación.
- c) Efectuar los pagos a Proveedores vigilantes de lo estipulado en el *“Clasificador por Objeto del Gasto del Sector Público”* emitido por el Ministerio de Hacienda, de tal forma que la afectación de la partida presupuestaria esté acorde con el gasto efectuado.
- d) Supervisar los pagos que se realicen a Proveedores, a la luz de la normativa aplicable y la Resolución DGH-RES-0027-2010 del 14 de julio del 2010, referente a la exención de los impuestos General sobre las Ventas y/o Selectivo de Consumo.