

MUNICIPALIDAD DE CARTAGO

AUDITORÍA INTERNA

INFORME DE AUDITORÍA

**Sobre el Sistema de Control Interno del Proceso de
Adquisición de Bienes, Servicios o Proyectos
gestionados a través del Sistema Wizdom**

Complemento al Informe Nro. AI-INF-002-2018

DICIEMBRE, 2018

Auditoría Interna

Sobre el Sistema de Control Interno del Proceso de Adquisición de Bienes,
Servicios o Proyectos gestionados a través del Sistema Wizdom
Complemento al Informe Nro. AI-INF-002-2018



- INFORME FINAL -

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	II
1 INTRODUCCIÓN.....	1
1.1 Origen del estudio.....	1
1.2 Objetivo del estudio	1
1.3 Objetivos Específicos	1
1.4 Alcance y período del estudio	2
1.5 Metodología aplicada.....	2
1.6 Generalidades sobre el ejercicio de la Auditoría Interna	3
1.7 Comunicación de resultados.....	3
2 RESULTADOS DEL ESTUDIO	5
2.1 Debilidades y/o vulnerabilidades de control interno en los expedientes que documentan el proceso de contratación administrativos.	5
a) GESTIÓN DEL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO	5
b) ETAPA DE PLANIFICACION	11
c) PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN DEL CONTRATISTA.....	13
d) ACTIVIDAD DE EJECUCION CONTRACTUAL.....	19
3 CONCLUSIONES.....	22
4 RECOMENDACIONES.....	22

Auditoría Interna

Sobre el Sistema de Control Interno del Proceso de Adquisición de Bienes,
Servicios o Proyectos gestionados a través del Sistema Wizdom
Complemento al Informe Nro. AI-INF-002-2018



- INFORME FINAL -

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio se realizó como complemento al Informe Nro. AI-INF-002-2018 referente a **“Auditoría de Tecnologías de información y comunicaciones sobre la implementación de software relacionado al proceso de compras”**, con el fin de verificar el cumplimiento del marco regulatorio vigente y la identificación de debilidades en los procedimientos internos establecidos en la Municipalidad, orientados a la adquisición de bienes, servicios y/o proyectos que realiza la institución.

El estudio permitió determinar, que existen debilidades de control interno, a través de las tres fases del procedimiento de contratación administrativa, referidas en la normativa vigente, sean Planificación, Selección de Contratista y Ejecución Contractual.

Fases del Proceso de Contratación Administrativa



Fuente: Contraloría General de la Republica

En la etapa inicial o de planificación, se determinaron debilidades relacionadas con el proceso de la decisión inicial, en cuanto a la ausencia de la documentación en los expedientes que respalde: la justificación del procedimiento de compra elegido, cálculo de la estimación del costo y definición del margen de aceptación de precios, sea ruinoso y excesivo.

Respecto al Procedimiento de Contratación, es decir, el proceso a realizar desde el momento en el que se cursa la invitación hasta, concluir con la aceptación de una de las ofertas de los respectivos proveedores. Por otra parte, la revisión de los expedientes

Auditoría Interna

Sobre el Sistema de Control Interno del Proceso de Adquisición de Bienes,
Servicios o Proyectos gestionados a través del Sistema Wizdom
Complemento al Informe Nro. AI-INF-002-2018



- INFORME FINAL -

destaca: la imposibilidad de verificar que algunas de las ofertas se presentaron dentro del plazo establecido, por la ausencia del sello de recibido y/o las respectivas actas de apertura; además, de la carencia de informes técnicos de estudios de precios que prueben que la Administración valoró la razonabilidad de los mismos.

En la fase del Procedimiento de Contratación o Selección del contratista, que hace referencia al periodo que surge después de la adjudicación, hasta el pago del bien, servicio o proyecto adquirido por la Administración, se determinó la falta de evidencia en el expediente sobre: el procedimiento de control establecido para verificar que la calidad de los bienes adquiridos este acorde, con lo requerido en las Condiciones Generales o Especificaciones Técnicas señaladas en el Cartel o Pliego de condiciones; así como que, los bienes, servicios o proyectos fueran recibidos a entera satisfacción; además de la falta de facturas o comprobantes del pago físico o digital a los proveedores.

Por lo tanto, se giran recomendaciones para que la Administración Activa, tome las acciones pertinentes para fortalecer y mejorar el Sistema de Control Interno Institucional y coadyuvar en el logro de los objetivos Institucionales, en los diferentes niveles organizacionales, de tal forma que, le permita observar la normativa aplicable y se subsanen las deficiencias señaladas.

Auditoría Interna

Sobre el Sistema de Control Interno del Proceso de Adquisición de Bienes,
Servicios o Proyectos gestionados a través del Sistema Wizdom
Complemento al Informe Nro. AI-INF-002-2018



- INFORME FINAL -

1 INTRODUCCIÓN

1.1 Origen del estudio

Con fundamento en el Plan Anual de Trabajo de Auditoría Interna para el año 2018, así como las atribuciones conferidas en la Ley General de Control Interno, las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público dictadas por la Contraloría General de la República y el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la Municipalidad del Cantón Central de Cartago, este Despacho dispuso llevar a cabo un estudio de **“Auditoría de Tecnología de Información y Comunicaciones sobre Auditoría de Tecnología de Información y Comunicaciones sobre el software relacionado al proceso de compras.”** No obstante, este Despacho considero de relevancia verificar el sistema de control interno aplicado a la gestión de compras, para determinar vulnerabilidades en dicho proceso a través de la revisión de diez (10) expedientes de contratación administrativa, como complemento al citado estudio.

1.2 Objetivo del estudio

- ✓ Verificar el sistema de control interno aplicado en la documentación del proceso de compras (adquisición de bienes, servicios y proyectos), producto de los trámites que se realizan a través del sistema Wizdom.

1.3 Objetivos Específicos

- ✓ Determinar vulnerabilidades o debilidades en la gestión documental (expedientes de contratación administrativa) de las adquisiciones gestionadas por la Proveeduría Municipal por medio del sistema Wizdom.

Auditoría Interna

Sobre el Sistema de Control Interno del Proceso de Adquisición de Bienes,
Servicios o Proyectos gestionados a través del Sistema Wizdom
Complemento al Informe Nro. AI-INF-002-2018



- INFORME FINAL -

1.4 Alcance y período del estudio

El estudio corresponde a un complemento al informe: "*Auditoría de Tecnología de Información y Comunicaciones sobre Auditoría de Tecnología de Información y Comunicaciones sobre el software relacionado al proceso de compras.*", dada la relevancia de verificar el sistema de control interno aplicado a la gestión de compras, para determinar vulnerabilidades en dicho proceso a través de la revisión de diez (10) expedientes de contratación administrativa que abarcan procedimientos llevados a cabo entre el 01 de enero de 2017 al 30 de mayo de 2018.

Para la realización de este estudio se consideró lo estipulado en la Ley General de Control Interno y las Normas de Control Interno para el Sector Público, Código Municipal, Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, Reglamento General de la Proveduría Municipal, Reglamento Interno de Contratación Administrativa de la Municipalidad de Cartago, Cartel o Pliego de Condiciones establecido en las diferentes Contrataciones analizadas y demás normativa conexas.

1.5 Metodología aplicada

Se emplearon técnicas y prácticas usuales de auditoría, tales como: análisis de la aplicación de normativa en los expedientes de contratación administrativa, con el propósito de obtener información necesaria para el cumplimiento del objetivo propuesto.

De igual manera, se cursaron oficios y correos electrónicos a través de los cuales, se solicitó información relacionada con las actividades propias del departamento auditado, para verificar su cumplimiento a la luz de la normativa técnica y jurídica aplicable.

Adicionalmente, se elaboró un instrumento de cotejo con un total de veinticuatro (24) ítems que consideran las distintas fases que se desarrollan en una contratación en términos de la planificación, el desarrollo de los procedimientos y la ejecución contractual, misma que fue aplicada a una selección de diez (10) expedientes de contratación administrativa. Este

Auditoría Interna

Sobre el Sistema de Control Interno del Proceso de Adquisición de Bienes,
Servicios o Proyectos gestionados a través del Sistema Wízdóm
Complemento al Informe Nro. AI-INF-002-2018



- INFORME FINAL -

instrumento se fundamenta en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, la Ley General de Control Interno, Metodología de Análisis de Expedientes diseñada por la Contraloría General de la Republica, entre otros.

1.6 Generalidades sobre el ejercicio de la Auditoría Interna

Se les recuerda que en materia de informes de auditoría interna, prevalecen los artículos N° 12 inciso c), N°35, N° 36 y N° 38 de la Ley General de Control Interno¹, conocida ampliamente por la Administración Activa.

No obstante, se comunica que, en caso de discrepar las recomendaciones contenidas en el presente informe, deberá ordenar las soluciones alternas motivadas y comunicarlo en tiempo y forma a la Auditoría Interna; según los términos establecidos en la Ley General de Control Interno N° 8292 en su artículo Nro.36

Asimismo, se les recuerda que cabrá responsabilidad administrativa contra los funcionarios públicos que injustificadamente incumplan los deberes y las funciones que en materia de control interno les asigne el jerarca o el titular subordinado, incluso las acciones para instaurar las recomendaciones emitidas por la Auditoría Interna, sin perjuicio de las responsabilidades que les puedan ser imputadas civil y penalmente; según los términos establecidos en la Ley General de Control Interno N° 8292 en su artículo Nro.39.

1.7 Comunicación de resultados

La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y recomendaciones producto de la auditoría realizada, se llevó a cabo el día **15 de febrero de 2019** al ser las 10:20 a.m. en la oficina asignada al Auditor General, según convocatoria realizada mediante oficio Nro. **AI-OF-010-2019** fechado 07 de febrero de 2019 y remitido al **Licda. Jeannette Navarro Jiménez, Encargada del Área Administrativa Financiera** y **Lic. Christian Corrales Jiménez, Proveedor Municipal a.i.**

¹ Ley Número 8292 publicada en La Gaceta No. 169 de 4 de setiembre del 2002

Auditoría Interna

Sobre el Sistema de Control Interno del Proceso de Adquisición de Bienes,
Servicios o Proyectos gestionados a través del Sistema Wizdom
Complemento al Informe Nro. AI-INF-002-2018



- INFORME FINAL -

La presentación de resultados, conclusiones y recomendaciones contó con la participación de los funcionarios de la Administración Activa que se detalla seguidamente.

Área/Departamento/Unidad	Nombre del Funcionario	Cargo/Puesto
Administrativa Financiera	Licda. Jeannette Navarro Jiménez	Encargada del Área
Proveeduría Municipal	Lic. Christian Corrales Jimenez	Proveedor Municipal a.i
Proveeduría Municipal	Lic. Gabriela Redondo Cordero	Sub Proveedora Municipal

El borrador del presente informe, se comunicó a la administración activa mediante oficio Nro. AI-OF-020-2019 fechado **15 de febrero de 2019** y remitido a: **Licda. Jeannette Navarro Jiménez, Encargada del Área Administrativa Financiera y Lic. Christian Corrales Jiménez, Proveedor Municipal a.i;** para que en un plazo improrrogable de hasta el día **21 de febrero del 2019, realizarán en forma escrita, las observaciones y/o comentarios que estimen pertinentes a los hallazgos de auditoría consignados en el citado informe.**

En respuesta al oficio de remisión supra, la Administración Activa a través del oficio Nro. PROV-OF-0286-2019 de fecha 21 de febrero de 2019 “(...) *solicita un tiempo adicional de 3 días hábiles para realizar los comentarios respectivos (...)*”; no obstante, una vez vencido el plazo improrrogable concedido por esta Unidad de Control y Fiscalización, se remite para los efectos correspondientes, el respectivo informe final.

Área/Departamento/Unidad	N° de Oficio remitido	Fecha del Oficio	Funcionario
Área Administrativa Financiera	PROV-OF-0286-2019	21/02/2019	Licda. Jeannette Navarro Jiménez
Proveeduría Municipal	PROV-OF-0286-2019	21/02/2019	Lic. Christian Corrales Jiménez

Auditoría Interna

Sobre el Sistema de Control Interno del Proceso de Adquisición de Bienes,
Servicios o Proyectos gestionados a través del Sistema Wizdom
Complemento al Informe Nro. AI-INF-002-2018



- INFORME FINAL -

2 RESULTADOS DEL ESTUDIO

Una vez efectuada la verificación de diez (10) expedientes administrativos que respaldan los procesos de contratación administrativa, se procede a detallar una serie de debilidades y/o vulnerabilidades de control interno.

2.1 Debilidades y/o vulnerabilidades de control interno en los expedientes que documentan el proceso de contratación administrativos.

a) GESTIÓN DEL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO

En tanto, la Municipalidad de Cartago no acoja integralmente el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) a los procesos de compra y se desarrolle un procedimiento referente al expediente electrónico y la ejecución total del respectivo contrato o finalización del procedimiento de contratación respectivo, su posterior conservación y disposición, esta Auditoría Interna únicamente se referirá al expediente físico.

Así las cosas, una vez revisada la muestra de expedientes administrativos conformados por el Departamento de Proveeduría Municipal y que respaldan los procedimientos de contratación seleccionados, se determinaron una serie de debilidades de conformación y gestión adecuada en:

- **Apertura del expediente:** ocho (8) de los diez (10) expedientes revisados no están constituidos en un “fólder”, “ampo” o “carpeta”. Aunado a lo anterior, en algunos casos no existe un orden cronológico.
- **La identificación del expediente:** ocho (8) de los diez (10) expedientes examinados no se encuentran identificados a través de una carátula que al menos contenga los siguientes elementos: nombre de la entidad que produce el expediente, nombre de la oficina que gestiona el expediente, título del expediente

Auditoría Interna

Sobre el Sistema de Control Interno del Proceso de Adquisición de Bienes,
Servicios o Proyectos gestionados a través del Sistema Wizdom
Complemento al Informe Nro. AI-INF-002-2018

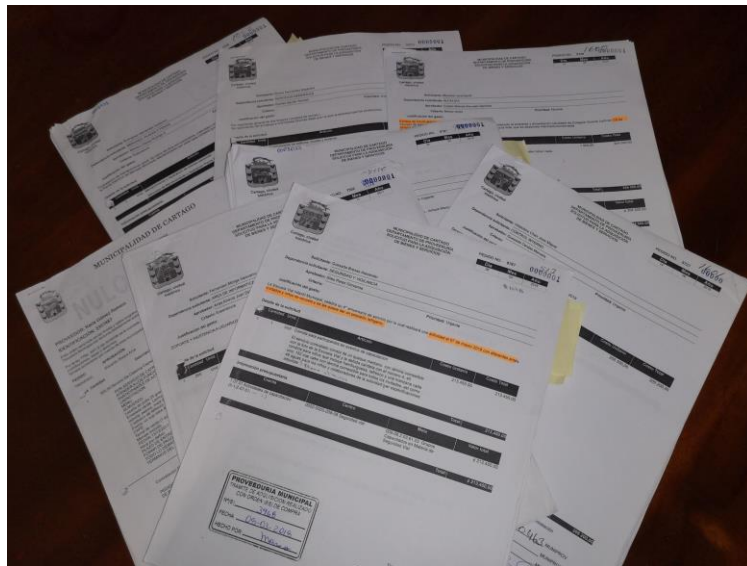


- INFORME FINAL -

(tema específico o contenido del expediente en su contexto funcional), fecha de apertura/fecha de cierre, código de clasificación.

- **Agregación:** en la totalidad de expedientes seleccionados se constató que, no se incorporó la documentación atinente a la fase de Ejecución Contractual (Factura, Formulario 8F223 “Formulario tramite de servicios”, 8F122 “Evaluación de Proveedores”, formas de pago al proveedor (físicas o digitales), Patentes temporales (si las hubieran), Pólizas de seguros solicitadas, entre otros).
- **Instrumentos de control:** en la totalidad de expedientes no se desarrollaron instrumentos que permitan mantener un control estricto de los expedientes, como por ejemplo los índices.

Imagen N°1. Expedientes de Contratación Administrativa



Fuente: Expedientes administrativos facilitados por la Proveduría Municipal

Aunado a lo anterior, este Despacho no logro evidenciar en ninguna normativa o procedimiento interno establecido, una definición sobre el Expediente Administrativo, su conformación, finalización y responsable de completar la

Auditoría Interna

Sobre el Sistema de Control Interno del Proceso de Adquisición de Bienes,
Servicios o Proyectos gestionados a través del Sistema Wizdom
Complemento al Informe Nro. AI-INF-002-2018



- INFORME FINAL -

documentación generada durante el proceso objeto de estudio, independientemente de la modalidad aplicada según lo establecen los límites económicos.

Sobre el particular, la Administración Activa conforme la normativa aplicable, debe verificar durante la conformación de un expediente que este contenga los documentos que presentan los oferentes o interesados, así como, los que produzcan las unidades administrativas internas. Lo anterior, considerando además lo indicado en los artículos N° 40 de la Ley de Contratación Administrativa y párrafo tercero del artículo 148 del Reglamento a la Ley de la Contratación de Administrativa; artículo 11 de dicho reglamento y artículos N°8 y 16 de la Ley de Control Interno en lo concerniente al “*expediente electrónico*”.

En esa línea, la Dirección General de Archivo Nacional señala:

“1-Que es un Expediente Administrativo? En primera instancia es importante tomar en cuenta que de acuerdo con el Diccionario de Archivística del teórico José Ramón Cruz Mundet (2011) un documento es “la entidad de información de carácter único, producida o recibida en la iniciación, desarrollo o finalización de una actividad; cuyo contenido estructurado y contextualizado se presenta como evidencia y soporte de las acciones, decisiones y funciones propias de las organizaciones y de las personas físicas y jurídicas.” (pág.146) / De igual manera, la Norma ISO 30300:2011 Información y documentación. Sistemas de gestión para los documentos. Fundamentos y vocabulario, considera que los documentos son “Información creada, recibida y conservada como evidencia y como activo por una organización o individuo en el desarrollo de sus actividades o en virtud de sus obligaciones legales.” (pág.14)/Asimismo la Ley General de la Administración Pública, establece la necesidad de que el proceso administrativo y todos los actos administrativos que lo componen queden debidamente documentados, por ello en sus artículos 129, 132 y 134 se indica: “Artículo 129.-El acto deberá dictarse por el órgano competente y por el servidor regularmente designado al momento de dictarlo, previo cumplimiento de todos los trámites sustanciales previstos al efecto y de los requisitos indispensables para el ejercicio de la competencia.”

Auditoría Interna

Sobre el Sistema de Control Interno del Proceso de Adquisición de Bienes,
Servicios o Proyectos gestionados a través del Sistema Wizdom
Complemento al Informe Nro. AI-INF-002-2018



- INFORME FINAL -

(...)” “El subrayado no es del original. / “Artículo 132.-1. El contenido deberá de ser lícito, posible, claro y preciso y abarca todas las cuestiones de hecho y derecho surgidas del motivo, aunque no hayan sido debatidas por las partes interesadas.2. Deberá ser, además, proporcionado al fin legal y correspondiente al motivo, cuando ambos se hallen regulados.3. Cuando el motivo no esté regulado el contenido deberá estarlo, aunque sea en forma imprecisa.4. Su adaptación al fin se podrá lograr mediante la inserción discrecional de condiciones, términos y modos, siempre que, además de reunir las notas del contenido arriba indicadas, éstos últimos sean legalmente compatibles con la parte reglada del mismo. (...)” El subrayado no es del original. / “Artículo 134.- 1. El acto administrativo deberá expresarse por escrito, salvo que su naturaleza o las circunstancias exijan forma diversa.2. El acto escrito deberá indicar el órgano agente, el derecho aplicable, la disposición, la fecha y la firma, mencionando el cargo del suscriptor.” El subrayado no corresponde al original. / Uno de los tipos documentales mediante el cual se plasman las acciones de las organizaciones son los expedientes administrativos. Según Cruz Mundet (2011) este se puede definir como el “Conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedentes y fundamentos a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarlas.” (pág. 165) [El subrayado no corresponde al original]/ Específicamente, el Código Procesal Contencioso Administrativo establece en su artículo 51 la ordenación de los expedientes administrativos, al manifestar: “Artículo 51.-1) El expediente administrativo deberá aportarse, cuando así corresponda jurídicamente, mediante copia certificada, debidamente identificado, foliado, completo y en estricto orden cronológico. La Administración conservará el expediente original. 2) En la certificación del expediente administrativo deberá consignarse que corresponde a la totalidad de las piezas y los documentos que lo componen a la fecha de su expedición.” [El subrayado no corresponde al original.]/ De igual manera, en el Voto N° 0056 -2015 de las ocho horas del diez de junio de dos mil quince, el Tribunal Contencioso Administrativo, expresó con respecto al expediente administrativo lo siguiente: “I. EN CUANTO AL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO: El Tribunal no puede desaprovechar la oportunidad para hacer algunos comentarios en cuanto al expediente administrativo. Esta figura presupone un registro cronológico, secuencial, foliado y ordenado de los diferentes actos que se han producido en atención a una temática. Es el mecanismo de

Auditoría Interna

Sobre el Sistema de Control Interno del Proceso de Adquisición de Bienes,
Servicios o Proyectos gestionados a través del Sistema Wizdom
Complemento al Informe Nro. AI-INF-002-2018



- INFORME FINAL -

vigilancia por excelencia de la función administrativa. Eso permite controlar no solo el motivo del acto (sustrato material) sino también la coherencia y legitimidad de la actuación administrativa. (...) [El subrayado no corresponde al original]/ Entre las características que diferencian al expediente administrativo se pueden destacar la existencia de un proceso y procedimiento administrativos que lo respaldan, que puede causar afectación de derechos de particulares, que consta de requisitos formales y que demuestra una secuencia lógica de actuaciones y resoluciones. Todo lo anterior, con el objetivo de evidenciar lo actuado por la administración, conservar el valor probatorio para posibles litigios, testimoniar la rendición de cuentas y facilitar la transparencia administrativa. / Existe una serie de pasos para una adecuada gestión del expediente administrativo, a continuación, el detalle:

- **Apertura del expediente:** es decir la constitución de un “fólder”, “ampo” o “carpeta”, en el cual se van agregando, en orden cronológico, todos los documentos que se presenten, ya sea por parte del administrado o de la misma Administración (por ejemplo, dictámenes o criterios técnicos de otros órganos diferentes al que tramita el procedimiento). El expediente debe abrirse según lo indicado en el procedimiento vigente, así por ejemplo: en el procedimiento administrativo de una resolución de inconformidad ante una contraloría de servicios institucional se inicia con la presentación de una queja formal presentada por la persona afectada ante la Contraloría de Servicios.
- **La identificación del expediente:** a través de una carátula que al menos debería contener los siguientes elementos: nombre de la entidad que produce el expediente, nombre de la oficina que gestiona el expediente, título del expediente (tema específico o contenido del expediente en su contexto funcional), fecha de apertura/fecha de cierre, código de clasificación.
- **Agregación:** consiste en que toda actuación, escrito o resolución que se realice, se presente o se dicte, sea agregado y foliado al expediente administrativo en forma inmediata. Las copias se separarán y correrán agregadas a partir del último folio. En la tramitación de los expedientes se respetará, rigurosamente, el orden de presentación de los escritos. En relación con los agregados, estos deben ser hechos al tiempo de su recepción y tomando el orden cronológico que les corresponde, sin interrumpir o cortar las constancias de las diligencias anteriores o contemporáneas. Cabe destacar que con ciertos agregados, que por su volumen o carácter no es posible incorporar al expediente principal, estos sean considerados

Auditoría Interna

Sobre el Sistema de Control Interno del Proceso de Adquisición de Bienes,
Servicios o Proyectos gestionados a través del Sistema Wizdom
Complemento al Informe Nro. AI-INF-002-2018



- INFORME FINAL -

como anexos del expediente, dejando constancia debida en él y dando a los anexos una foliación propia, siempre correlativa. Además, al efectuar cada agregación, se debe hacer referencia a la parte del expediente en que fue requerida y ordenada.

• **Clasificación/Ordenación del expediente:** Los expedientes administrativos deben ser compaginados siguiendo el orden cronológico de los actos y trámites del procedimiento, lo cual implica que las actuaciones deben incorporarse en forma correlativa o en sucesión inmediata con inclusión de toda la documentación recibida en orden cronológico. Así por ejemplo en el Dictamen PGR C-363-2008 de 7 octubre 2008, la Procuraduría General de la República le realizó al MEP varias observaciones sobre el expediente administrativo que aportaron para un trámite, específicamente se indicó: “Del mismo modo, el orden debe ser ascendente, de forma tal que al abrir el expediente aparezca el folio con la numeración más baja y no a la inversa como ocurre en este caso, pues el primer documento foliado que aparece al abrir el expediente tiene el número 242. El orden ascendente mencionado permite, además, que, al foliar un documento de varias páginas, su encabezado tenga un número más bajo que su conclusión, y no al contrario. (...) D. Sobre el orden del expediente y su foliatura: La numeración del expediente debe seguir un orden cronológico, de manera tal que los documentos más antiguos (salvo que aparezcan adjuntos a un acto procedimental posterior) tengan la numeración más baja y viceversa.”

• **Foliatura del expediente:** La foliatura en orden cronológico de los documentos que se encuentren en los expedientes administrativos, tiene como finalidad facilitar el manejo de la información que se tramita en ellos, a efectos de seguir un orden, y además, para garantizar un adecuado derecho de defensa. Por lo tanto, se debe confeccionar un expediente debidamente foliado con una sola numeración consecutiva. Los documentos deben numerarse en el ángulo superior derecho de cada hoja, en orden consecutivo y ascendente, y constituyen los folios del expediente. Esta numeración únicamente en casos excepcionales podrá ser corregida. La foliatura de expedientes es un requerimiento que forma parte de la garantía constitucional del debido proceso ya que un expediente sin foliar produce inseguridad, tanto al interesado, como a la propia administración, sobre el contenido completo del expediente. Sobre este particular, la Junta Administrativa del Archivo Nacional remitió a los archivos del Sistema Nacional de Archivos la Circular N° 14-2017 “Foliación de expedientes”, en la cual recuerda

Auditoría Interna

Sobre el Sistema de Control Interno del Proceso de Adquisición de Bienes,
Servicios o Proyectos gestionados a través del Sistema Wizdom
Complemento al Informe Nro. AI-INF-002-2018



- INFORME FINAL -

*que el artículo 23 de la Ley General de la Administración Pública establece que un expediente sin numerar podría constituir una omisión de formalidades sustanciales que vician de manera absoluta un procedimiento generando inseguridad jurídica sobre el contenido del expediente, asimismo la circular indica que en el Dictamen C-158-2005 de la Procuraduría General de la República se establece que la numeración de los folios del expediente administrativo conforma parte de la garantía constitucional citada, el debido proceso, el orden en la tramitación del procedimiento. • **Acceso y custodia del expediente:** con respecto a este tema los expedientes administrativos deben ponerse a entera disposición de las partes, sus representantes, abogados o cualquier interesado según la naturaleza del expediente, quienes tendrán derecho a examinar, leer y copiar cualquier pieza del mismo. No obstante, se debe tomar en cuenta que no existe derecho de acceso a la información respecto de documentos privados o información de interés privado, aun cuando consten en un expediente administrativo. • **Instrumentos de control:** finalmente es importante desarrollar instrumentos que permitan mantener un control estricto de los expedientes, por ejemplo: índices, registros de préstamo, boleta de préstamo, hojas testigo que ocupan el lugar del expediente cuando está en préstamo, etc./ No existe ninguna diferencia, el expediente de contratación administrativa es un expediente administrativo, que tiene una ley y reglamento que guían aún más pormenorizadamente su gestión”*

En este sentido, la falta de estas características en los expedientes ocasiona que la gestión de la administración y el proceso archivístico institucional sea afectada, al no favorecer la rápida y adecuada fiscalización por parte de los órganos de control o terceros interesados, ni la valoración del principio de transparencia y rendición de cuentas.

b) ETAPA DE PLANIFICACION

La planificación de los procedimientos de contratación se asocia a una serie de actividades objetivas y bien fundamentadas que procuran garantizar el éxito del

Auditoría Interna

Sobre el Sistema de Control Interno del Proceso de Adquisición de Bienes,
Servicios o Proyectos gestionados a través del Sistema Wizdom
Complemento al Informe Nro. AI-INF-002-2018



- INFORME FINAL -

proyecto y que además constituye el pilar de éxito de la ejecución contractual y su fiscalización²

Considerando lo anterior, se evidenció en la revisión de expedientes que, no se fundamentó la selección del procedimiento o modalidad de compra. Asimismo, los expedientes carecen de aspectos como: estimación del costo, análisis de los precios en el mercado que permitan definir parámetros de la existencia de precios ruinosos y excesivos o su debido margen de aceptación, y requisitos de control de calidad para determinar que los bienes, servicios o proyectos cumplan con el rubro establecido en el cartel que indica que deben ser de primera calidad.

Refiriéndose al costo estimado de los bienes o servicios a adquirir, se determinó que las unidades solicitantes no comprueban que dicho costo este de acuerdo con sondeos de mercado, ni se respalda el cálculo del costo estimado de la compra o proyecto de inversión a adquirir; lo que dificulta el control sobre las metodologías con que se calculan los costos y la razonabilidad de estos.

La Ley de Contratación Administrativa en el artículo Nro.7 incisos b), c), d), g) y su reglamento en el artículo Nro. 8, disponen que se deben establecer la descripción del objeto contractual, las especificaciones técnicas, los procedimientos de control de calidad que se aplicarán durante la ejecución del contrato, así como, la estimación actualizada del costo, aspectos que son contemplados dentro de la información que debe contener la decisión inicial, documento que encabeza todo procedimiento de contratación.

El artículo Nro. 30 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, establece la estimación del costo con el fin de determinar si estas contienen precios inaceptables (ruinosos, excesivos o colusorios), condiciones que las excluiría del procedimiento de contratación respectivo.

² *Contraloría General de la Republica, Informe N.º DFOE-DL-IF-00008-2017*

Auditoría Interna

Sobre el Sistema de Control Interno del Proceso de Adquisición de Bienes,
Servicios o Proyectos gestionados a través del Sistema Wizdom
Complemento al Informe Nro. AI-INF-002-2018



- INFORME FINAL -

Las deficiencias en el proceso de la planificación contractual, podrían deberse a la ausencia de procedimientos internos que guíen a las unidades municipales a formular sus compras, conforme la norma general que rige la materia.

Dichas deficiencias ocasionan que no se pueda obtener una trazabilidad de la planificación de la compra y que las aplicaciones de las sanas prácticas de gestión se vean afectadas, al no contar con el debido respaldo de la información y el registro de operaciones desde su origen, sin dejar de lado, que se podría incurrir a la Municipalidad al pago de precios ruinosos y excesivos.

c) PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN DEL CONTRATISTA

La fase de los procedimientos de selección del contratista está constituida por una serie de acciones cuyo propósito es la elección de la oferta más conveniente para el interés público e institucional, a partir de un uso correcto de los recursos públicos que garantice la posibilidad de competencia entre los oferentes, principios que persigue el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.³

Con base en lo anterior, no se logró determinar si las ofertas entregadas por los oferentes fueron presentadas dentro del plazo establecido, ni el medio por el cual fueron recibidas en el Departamento de Proveduría Municipal (físico o digital), dado que, si se recibieron por correo electrónico, no se imprimió el correo que reflejara la fecha de ingreso o en el caso de las recibidas físicamente, no se les colocó sello de recibido.

³ *Contraloría General de la Republica, Informe N.º DFOE-DL-IF-00008-2017*

Auditoría Interna

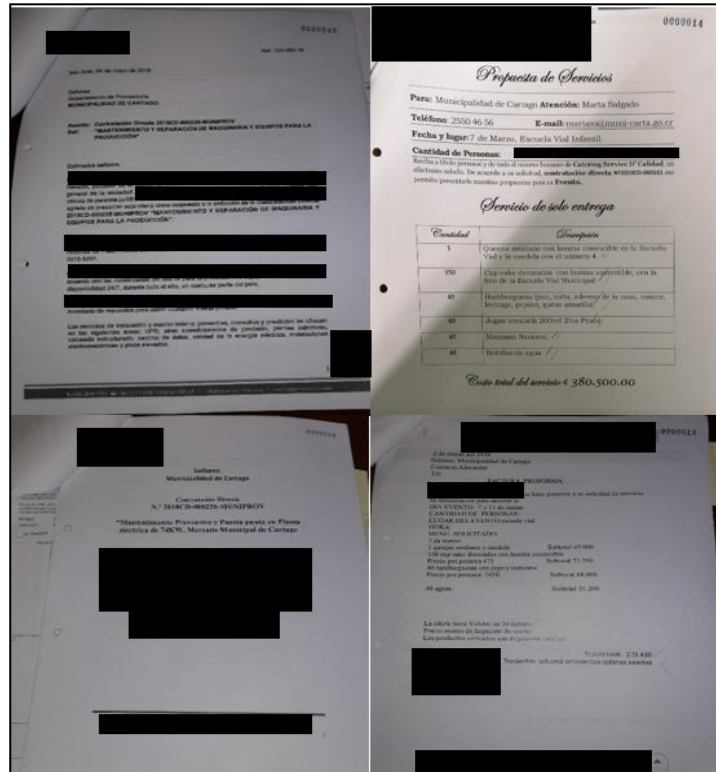
Sobre el Sistema de Control Interno del Proceso de Adquisición de Bienes,
Servicios o Proyectos gestionados a través del Sistema Wizdom
Complemento al Informe Nro. AI-INF-002-2018



- INFORME FINAL -

Imagen N°2.

Expedientes de Contratación Administrativa sin sello de recibo



Fuente: Expedientes administrativos facilitados por la Proveeduría Municipal

Aunado a lo anterior, tampoco se evidenció que la Administración haya realizado un análisis de los precios ofertados para determinar si estos son ruinosos o excesivos, así como, el respectivo margen de utilidad. Lo que se elabora, generalmente es un cuadro comparativo de precios donde se debe acreditar el estudio de ofertas, sin incorporar el informe técnico que respalde la razonabilidad de los precios de las ofertas recibidas, ni las razones que fundamentaron si el precio es inaceptable o aceptable, producto de la inexistencia del estudio de razonabilidad citado en el punto c) del presente informe.

En lo concerniente a la presentación de certificación municipal de encontrarse al día con la Patente, se detectó que, en seis (6) de la totalidad de expedientes no se

Auditoría Interna

Sobre el Sistema de Control Interno del Proceso de Adquisición de Bienes,
Servicios o Proyectos gestionados a través del Sistema Wizdom
Complemento al Informe Nro. AI-INF-002-2018

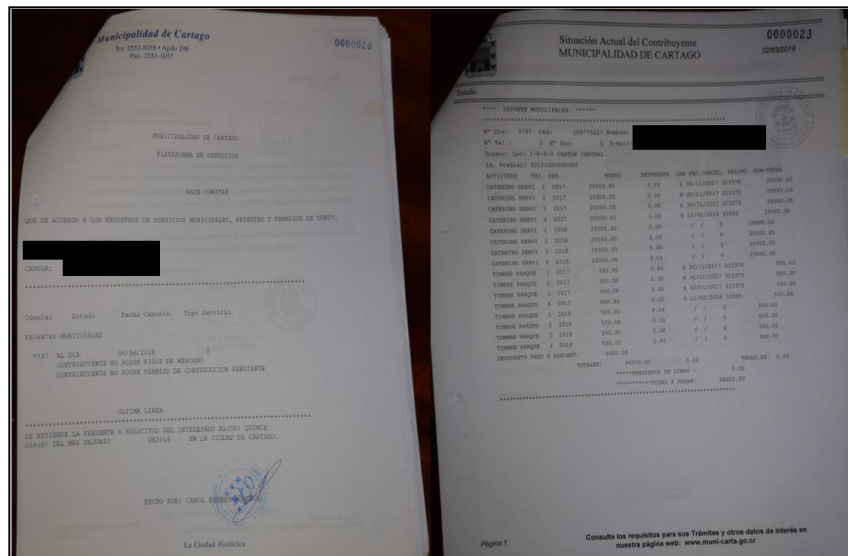


- INFORME FINAL -

aportó dicho documento; en algunos casos se adjuntó el documento denominado: *“Estado Situación Actual del Contribuyente”* mismo que, no se referencia en el cartel, ni constituye una certificación municipal y en otros, se aportó un “pantallazo” del sistema integrado de la Corporación donde consta la no existencia de deudas, pero no se detalla a quién pertenece. Lo anterior debido a la inexistencia de criterios atinentes al control sobre recepción de dichos documentos y su concordancia con los requerimientos contractuales previamente establecidos.

Imagen N°3

Documentos: Certificación emitida por Plataforma de Servicios y Situación Actual del Contribuyente



Fuente: Expedientes facilitados por la Proveduría Municipal.

Asimismo, se determinó que algunos documentos recibidos no son concordantes con lo solicitado en el cartel o pliego de condiciones, o bien se encuentran ausentes, tales como:

1. Ofertas de proveedores sin indicación de montos en letras.
2. Declaraciones juradas que deben venir con autenticación de abogado, referentes a la experiencia de la Empresa; únicamente presentan la(s)

Auditoría Interna

Sobre el Sistema de Control Interno del Proceso de Adquisición de Bienes,
Servicios o Proyectos gestionados a través del Sistema Wizdom
Complemento al Informe Nro. AI-INF-002-2018



- INFORME FINAL -

- firma(s) del representante de la empresa o la persona física que presenta la oferta.
3. La Certificación del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA), tanto de la empresa como la del profesional a cargo, cuando la contratación refiere a obras, no se adjuntan en la oferta o se presenta solo una de estas, o se solicitan hasta el final si son los adjudicatarios de la oferta, sin dejar de lado que, no hay evidencia si se verificó ante el Colegio la veracidad de dicho documento.
 4. La copia de la póliza adquirida por el Contratista y que debe ser presentada en la Proveduría Municipal a efecto de ser incorporada al Expediente Administrativo respectivo, cuando se requirió.
 5. Controles ejercidos por la Administración sobre la Vigencia de Seguros, Obligaciones Patronales y Control de Calidad que debe poseer el contratista.
 6. En un caso, se presentó una Certificación de estar al día con impuestos municipales, pero correspondiente a otro municipio.

Lo anterior se contrapone a lo establecido en: Ley General de Control Interno, Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, Normas de Control Interno para el Sector Público, que en lo que interesa señalan:

1. Los artículos N° 15 y N°16 de la Ley General de Control Interno, donde se establece que el uso de los documentos y registros deben coadyuvar en la anotación adecuada de las transacciones y los hechos significativos que se realicen en la institución, así como que los procesos seguidos deben permitir identificar y registrar información confiable, relevante, pertinente y oportuna.
2. Sobre la responsabilidad que tienen los funcionarios públicos, según sus competencias y nivel jerárquico, que laboren en las instituciones (en este

Auditoría Interna

Sobre el Sistema de Control Interno del Proceso de Adquisición de Bienes,
Servicios o Proyectos gestionados a través del Sistema Wizdom
Complemento al Informe Nro. AI-INF-002-2018



- INFORME FINAL -

caso la Municipalidad), la Ley General de Control Interno en sus artículos Nros.10, 12 y 39, establece lo siguiente:

“Artículo 10. —Responsabilidad por el Sistema de Control Interno. Serán responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento.” / Artículo 12. —Deberes del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno. En materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá cumplir, entre otros, los siguientes deberes: a) Velar por el adecuado desarrollo de la actividad del ente o del órgano a su cargo. / b) Tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades.. / Artículo 39. — Causales de responsabilidad administrativa. El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios.” / El jerarca, los titulares subordinados y los demás funcionarios públicos incurrirán en responsabilidad administrativa, cuando debiliten con sus acciones el sistema de control interno u omitan las actuaciones necesarias para establecerlo, mantenerlo, perfeccionarlo y evaluarlo, según la normativa técnica aplicable.(...) Igualmente, cabrá responsabilidad administrativa contra los funcionarios públicos que injustificadamente incumplan los deberes y las funciones que en materia de control interno les asigne el jerarca o el titular subordinado, incluso las acciones para instaurar las recomendaciones emitidas por la auditoría interna, sin perjuicio de las responsabilidades que les puedan ser imputadas civil y penalmente (...).”

3. De igual manera en este caso los siguientes apartes de las “Normas de Control Interno para el Sector Público”, emitidas por la Contraloría General de la República señalan:

Auditoría Interna

Sobre el Sistema de Control Interno del Proceso de Adquisición de Bienes,
Servicios o Proyectos gestionados a través del Sistema Wizdom
Complemento al Informe Nro. AI-INF-002-2018



- INFORME FINAL -

“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... /5.1 Sistemas de información: El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben disponer los elementos y condiciones necesarias para que de manera organizada, uniforme, consistente y oportuna se ejecuten las actividades de obtener, procesar, generar y comunicar, en forma eficaz, eficiente y económica, y con apego al bloque de legalidad, la información de la gestión institucional y otra de interés para la consecución de los objetivos institucionales. El conjunto de esos elementos y condiciones con las características y fines indicados, se denomina sistema de información, los cuales pueden instaurarse en forma manual, automatizada, o ambas. / 5.6 Calidad de la información: El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información contemplen los procesos requeridos para recopilar, procesar y generar información que responda a las necesidades de los distintos usuarios. Dichos procesos deben estar basados en un enfoque de efectividad y de mejoramiento continuo. Los atributos fundamentales de la calidad de la información están referidos a la confiabilidad, oportunidad y utilidad.”

4. Por otra parte, en la Ley de Contratación administrativa y su Reglamento se establece que:
 - a. La Administración debe verificar la idoneidad legal, técnica y financiera del oferente, a saber, su aptitud para contratar, de acuerdo con el tipo de bien, servicio u obra pretendido; así normado por los artículos Nros. 16, 19, 20 y 65.
 - b. Debe también verificar que consten los procedimientos de control de la calidad aplicados en la ejecución, la recepción de la obra, el suministro o el bien, según el artículo Nro. 8, inciso c) del Reglamento de Contratación Administrativa.

Auditoría Interna

Sobre el Sistema de Control Interno del Proceso de Adquisición de Bienes,
Servicios o Proyectos gestionados a través del Sistema Wizdom
Complemento al Informe Nro. AI-INF-002-2018



- INFORME FINAL -

- c. Debe verificar que se acredite la estimación del costo, así como el estudio de precios del mercado, que permitan respaldar que dicha estimación del costo del objeto contractual está basada en datos de precios reales del mercado, de conformidad con el artículo N°8, inciso d) y 12 del RCA.
- d. Debe verificar que exista un estudio de razonabilidad de precios que contenga los márgenes de aceptación de precio ruinoso y excesivo según lo señala el artículo 8 inciso d) y 30 del RCA.
- e. Debe verificar que las ofertas presentadas tengan fecha de recibo, así como las que son recibidas por medios electrónicos cuenten con el debido respaldo de ingreso según los artículos 8 y 16 de la LGCI.

d) ACTIVIDAD DE EJECUCION CONTRACTUAL

En la fase de ejecución contractual se deben recibir los bienes adjudicados, prestar los servicios o ejecutar las obras contratadas.⁴

Así las cosas, en consideración a lo supra señalado, este Despacho no logró acreditar en los expedientes, forma de comprobación del cómo la Administración valida que el servicio, bien o proyecto adquirido sea de primera calidad, conforme lo consignado en el respectivo cartel y las especificaciones técnicas; así como que, los servicios se reciban a entera satisfacción, lo que no favorece la rápida y adecuada revisión por parte de los órganos de control u otra parte interesada, ni el valorar el cumplimiento de los principios de transparencia o de rendición de cuentas, debido a la no indicación de estos procesos de control.

En la totalidad de los casos, tampoco se localizó constancia de los documentos o comprobantes de pago realizados a los proveedores, lo que dificulta verificar el soporte de los pagos realizados y dar trazabilidad a todo el proceso de contratación administrativa, de manera que se pueda evidenciar que no se están haciendo pagos que no corresponden o que estos estén acordes a lo estipulado por la

⁴ *Contraloría General de la Republica, Informe N.º DFOE-DL-IF-00008-2017*

Auditoría Interna

Sobre el Sistema de Control Interno del Proceso de Adquisición de Bienes,
Servicios o Proyectos gestionados a través del Sistema Wizdom
Complemento al Informe Nro. AI-INF-002-2018



- INFORME FINAL -

Municipalidad. Aunado a lo anterior, no se obtuvo evidencia de si existió correspondencia o si hubo demoras en las fechas de entrega de las obras, bienes o servicios, respecto de las fechas establecidas en los documentos contractuales

Lo anterior se contrapone con lo establecido en: Ley General de Control Interno, Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, Normas de Control Interno para el Sector Público, que en lo que interesa señalan:

- a. Debe verificar que se aplicaron los procedimientos de control de calidad para garantizar que se cumplió con los requerimientos establecidos desde la decisión inicial, según artículo 42 de la Ley de Contratación Administrativa, artículo 8 inciso c) del reglamento a la Ley de Contratación Administrativa y norma 4.5 de las NCISP “Garantía de eficiencia y eficacia de las operaciones.
- b. Debe verificar que toda factura o pago realizado tenga previo una justificación que lo respalde con base en las especificaciones contractuales establecidas, que se cuente con todas las órdenes de compra y facturas respectivas y además que se confeccionen las respectivas actas de recepción de bienes, en la cual se establece que la recepción definitiva de los bienes es conforme, todo de conformidad con los artículos Nro. 15 de la Ley de Contratación Administrativa, N°8 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, el artículo Nro. 15 de la Ley General de Control Interno y la norma 4.4.3 “Registros contables y presupuestarios” de las Normas de Control Interno para el Sector Público.
- c. Debe verificar si hubo correspondencia con las fechas de entrega de obras, bienes o servicios y en los casos de existir demoras en dichas entregas la existencia de justificaciones aceptadas por la Administración, de conformidad con los artículos N°47, 203 y 207 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.

Auditoría Interna

Sobre el Sistema de Control Interno del Proceso de Adquisición de Bienes,
Servicios o Proyectos gestionados a través del Sistema Wizdom
Complemento al Informe Nro. AI-INF-002-2018



- INFORME FINAL -

- d. Debe verificar que la recepción de la obra, bien o servicios (recepción provisional y una definitiva del bien) se dio de conformidad con lo establecido en el cartel y con base en los resultados de control de la calidad acorde con lo establecido en los artículos 194,195, 202 y 203 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.
- e. Se debe considerar lo indicado en el artículo 11 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, en cuanto a la obligación que tiene la Administración Activa de conformar un expediente que deberá contener los documentos que presentan los oferentes o interesados y los que produzcan las unidades administrativas internas. En este sentido, los documentos incluidos en el expediente deben permitir una trazabilidad de las actuaciones realizadas por la Administración.

Las inobservancias al Sistema de Control Interno referente al proceso de contratación administrativa podrían deberse a falta de capacitación departamental e institucional en materia de contratación administrativa y la legislación que le rige, además de la carencia de procedimientos documentados, oficializados y actualizados, entre otros.

La falta de evidencia en el expediente sobre el seguimiento al control de la calidad establecida, las demoras en la entrega del objeto contractual (si las hubiera), la carencia de las actas de recepción de bienes y de documentos del pago realizado, entre otros, generan el riesgo de que no se cumpla con la satisfacción de las necesidades de las unidades solicitantes, que el proveedor adjudicado no sea penalizado en caso de incumplimiento, que la información carezca de los atributos fundamentales de la calidad sean: confiabilidad, oportunidad y utilidad, necesarias para la toma de decisiones administrativas, así como algún tipo de perjuicio por la no recepción de bienes, servicios o proyectos en tiempo y forma.

Auditoría Interna

Sobre el Sistema de Control Interno del Proceso de Adquisición de Bienes,
Servicios o Proyectos gestionados a través del Sistema Wizdom
Complemento al Informe Nro. AI-INF-002-2018



- INFORME FINAL -

3 CONCLUSIONES

Del análisis efectuado al proceso de contratación administrativa, se evidencian debilidades en el Sistema de Control Interno, mismas que fueron señaladas en el aparte N°2 del presente informe, las cuales podrían afectar el cumplimiento a los objetivos institucionales en lo concerniente a la adquisición de bienes, servicios y obras.

Aunado a lo anterior, dichas debilidades podrían generar dificultades para identificar, administrar y ejercer el mayor control sobre las fases de ejecución del procedimiento de contratación administrativa, los cuales son necesarios a fin de salvaguardar los recursos públicos involucrados, dar cumplimiento al marco normativo regulatorio e identificar y administrar riesgos sobre posibles pérdidas y actos indebidos a los que pueda estar expuesta la Administración.

4 RECOMENDACIONES

Se recomienda a la Licda. Jeannette Navarro Jimenez, en calidad de Encargada del Área Administrativa Financiera o a quien en su lugar ocupe el cargo

- 4.1. Coordinar las acciones necesarias con las demás Áreas involucradas incluyendo la Alcaldía Municipal, para diseñar y establecer actividades de control referente a las tres fases de contratación administrativa estipuladas tanto en la Ley como en el Reglamento de Contratación Administrativa. Para la atención de dicha recomendación cuenta con un plazo de hasta treinta (30) días naturales, contados a partir de la remisión del informe final.
- 4.2. Remitir a la Auditoría Interna, un cronograma donde se indique al menos: responsables, plazo y actividades que se llevarán a cabo, para corregir las debilidades de control interno señaladas en el aparte N°2 del presente informe. Para la atención de dicha recomendación cuenta con un plazo de hasta quince (15) días hábiles, contados a partir de la remisión del informe final.