

AUDITORIA INTERNA DE LA IMPRENTA NACIONAL

**ÁREA AUDITADA: PROVEEDURIA INSTITUCIONAL
TODA LA INSTITUCIÓN**

INFORME – AU- 005 -2016

**INFORME DE AUDITORÍA SOBRE EL CONTROL INTERNO EN LAS
CONTRATACIONES ADMINISTRATIVAS**

2016

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN.....	3
1.1. Origen	3
1.2. Objetivo	3
1.3. Alcance.....	3
1.4. Normativa relacionada	3
1.5. Comunicación de resultados	4
1.6. Aspectos generales.....	4
2. RESULTADOS	11
2.1. Reporte de necesidades y el inicio del procedimiento.....	11
2.2. Trámite posterior a la decisión inicial.....	12
2.3. Sistema de evaluación de las ofertas.....	13
2.4. Recepción de mercancías	15
3. CONCLUSIONES.....	16
4. RECOMENDACIONES	17

INFORME - AU- 005 -2016

INFORME SOBRE LAS CONTRATACIONES ADMINISTRATIVAS EN LA PROVEEDURIA INSTITUCIONAL DE LA IMPRENTA NACIONAL

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Origen

Este estudio fue desarrollado con atención al Plan de Trabajo Anual 2016 de esta Auditoría Interna.

1.2. Objetivo

Contribuir al fortalecimiento del control interno de la Proveeduría Institucional y el proceso de contratación de bienes y servicios en la Imprenta Nacional.

1.3. Alcance

El estudio cubrió las contrataciones realizadas del 2012 al 2015.

1.4. Normativa relacionada

A fin de prevenir efectos negativos por inobservancia de la legislación vigente, a continuación se transcriben los artículos de la Ley General de Control Interno N° 8292 (LGCI), que regulan los deberes del jerarca y titulares subordinados en materia de control y atención de informes.

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. “...c) Analizar e implantar, de inmediato, las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la auditoría interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización que corresponde...”.

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 implementación 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”.

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...” .

1.5. Comunicación de resultados

Los resultados y recomendaciones que contiene este informe fueron comunicados el 11 de julio del 2016 ante el Director General, el Director de Producción y el Proveedor Institucional, en la Oficina de la Auditoría Interna a las 2:00 pm.

1.6. Aspectos generales

a. Sobre la Auditoría sobre las contrataciones administrativas

Esta Auditoría ha estimado importante realizar una verificación del proceso de las contrataciones, lo anterior por cuanto es un rubro significativo de inversión que realiza la institución y sobre el cual por lo tanto, deben realizarse actividades de control.

b. Base legal y normativa relacionada

- Constitución Política de Costa Rica:

Nuestra Carta Constitutiva establece en el artículo N°. 182 establece un control para el uso de los fondos públicos, cuando establece que:

“ARTÍCULO 182.- Los contratos para la ejecución de obras públicas que celebren los Poderes del Estado, las Municipalidades y las instituciones autónomas, las compras que se hagan con fondos de esas entidades y las ventas o arrendamientos de bienes pertenecientes a las mismas, se harán mediante licitación, de acuerdo con la ley en cuanto al monto respectivo”.

- Voto de la Sala Constitucional 0998-98

Este voto hace una reflexión que indica que sobre los principios de la Ley de Contratación Administrativa se encuentran otros incluidos en el espíritu de la norma 182 constitucional, cuando establece que:

“{...} y como se definió en la sentencia número 5985-93, de las catorce horas dieciocho minutos del diecisiete de noviembre de mil novecientos noventa y cinco:

“Reiteradamente esta Sala ha indicado que por disposición del artículo 182 de la Constitución Política, el procedimiento de licitación pública es una formalidad previa a los contratos del Estado, que debe considerarse un procedimiento de garantía para el interés público. Su publicidad busca garantizar a los administrados que la contratación con el Estado se produzca en condiciones de igualdad tendiendo a evitar tratos preferenciales e injustos. De igual manera el Estado busca en este procedimiento conseguir mayores posibilidades de acierto en el cumplimiento del contrato, en la calidad de la prestación, y -según la naturaleza- en las condiciones económicas”;

“{...} En este orden de ideas, por licitación debe entenderse el mecanismo, modalidad, medio o conjunto de principios a los que debe sujetarse el Estado -en el sentido más amplio- para poder realizar su actividad de contratación, por cuanto en ella se dan cumplimiento los principios constitucionales que informan la contratación administrativa: libre concurrencia, igualdad, publicidad, transparencia y controles, entre otros y que luego se desarrollan”.

Ley de Contratación Administrativa N°. 7494

La ley hace su inicio definiendo principios orientadores del proceso de contratación administrativa, cuando establece:

Artículo 5.-Principio de igualdad y libre competencia. En los procedimientos de contratación administrativa, se respetará la igualdad de participación de todos los oferentes potenciales. Los reglamentos de esta Ley o las disposiciones que rijan los procedimientos específicos de cada contratación, no podrán incluir ninguna regulación que impida la libre competencia entre los oferentes potenciales. La participación de oferentes extranjeros se regirá por el principio de reciprocidad, según el cual a ellos se les brindará el mismo trato que reciban los nacionales en el país de origen de aquellos. El Poder Ejecutivo establecerá, reglamentariamente, las disposiciones necesarias para la vigencia plena del principio estipulado en este párrafo. Los carteles y los pliegos de condiciones no podrán disponer formas de pago ni contener ninguna regulación que otorgue a los oferentes nacionales un trato menos ventajoso que el otorgado a los oferentes extranjeros. Los órganos y entes públicos no podrán usar sus prerrogativas de exoneración para importar, por medio de adjudicatarios de licitaciones, concesionarios ni otros terceros, productos manufacturados incluidos en los supuestos de prioridad del artículo 12 de la Ley N° 7017, del 16 de diciembre de 1985. (Así adicionado este párrafo por el artículo 1º, inciso b), de la ley N° 7612 de 22 de julio de 1996)

Posteriormente en el aspecto procedimental establece en el artículo 9 varias salvaguardas para asegurar el procedimiento de contratación, aspectos fundamentales sin los cuales irremediablemente fracasará el procedimiento de decisión inicial, por cuanto ello respalda dicho proceso. Por ello, establece que:

“Para comenzar el procedimiento de contratación, la Administración deberá acreditar, en el expediente respectivo, que dispone o llegará a disponer, en el momento oportuno, de los recursos humanos y la infraestructura administrativa suficiente para verificar el fiel cumplimiento del objeto de la contratación, tanto cuantitativa como cualitativamente”.

En el artículo 42 establece criterios mínimos que debe guardar el proceso de contratación administrativa para la adquisición de bienes/servicios. Por ello establece que:

“El procedimiento de licitación pública se desarrollará reglamentariamente, y se respetarán los siguientes criterios mínimos:

- a) El cumplimiento de los requisitos previos de la contratación. Para tomar la decisión administrativa de promover el concurso, la administración deberá realizar los estudios suficientes que demuestren que los objetivos del proyecto de contratación serán alcanzados con eficiencia y seguridad razonables {...}
- b) La preparación del cartel de licitación, con las condiciones generales así como las especificaciones técnicas, financieras y de calidad. La administración podrá celebrar audiencias con oferentes potenciales, a fin de recibir observaciones que permitan la más adecuada elaboración del pliego de condiciones; para ello, deberá hacer invitación pública y levantar un acta de las audiencias, todo lo cual deberá constar en el expediente.
- c) El desarrollo, en el cartel, de un sistema de evaluación de las ofertas, orientado a que la administración escoja la oferta que satisfaga mejor el interés público. La administración deberá motivar en el expediente, la incorporación al sistema de evaluación de otros factores de calificación adicionales al precio, tales como plazo y calidad, entre otros, que en principio deberán regularse en cláusulas de requisitos de cumplimiento obligatorio {...}”.

- “Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa” N°. 33411

El “Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa” N°. 33411 establece en su artículo 8 el inicio de la gestión inicial que da apertura al proceso, por ello refiere que:

“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:

- a) Una justificación de la procedencia de la contratación, con indicación expresa de la necesidad a satisfacer, considerando para ello los planes de largo y mediano plazo, el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Anual Operativo, el presupuesto y el Programa de Adquisición Institucional, según corresponda.
- b) La descripción del objeto, las especificaciones técnicas y características de los bienes, obras o servicios que se requieran, en caso de que puedan existir diferentes opciones técnicas para satisfacer la necesidad, acreditar las razones por las cuales se escoge una determinada solución, así como la indicación de la posibilidad de adjudicar parcialmente de acuerdo a la naturaleza del objeto. La Administración Central de manera obligatoria, y facultativamente las demás instituciones del Sector Público, utilizarán el catálogo de mercancías de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda.

- c) Cuando corresponda por la naturaleza del objeto, los procedimientos de control de calidad que se aplicarán durante la ejecución del contrato y para la recepción de la obra, suministro o servicio.
- d) La estimación actualizada del costo del objeto, de acuerdo con lo establecido en el presente Reglamento en cuanto a la estimación del negocio.
- e) En las licitaciones públicas, salvo que por la naturaleza del objeto no resulte pertinente, deberá acreditarse la existencia de estudios que demuestren que los objetivos del proyecto de contratación serán alcanzados con una eficiencia y seguridad razonables. Para determinar la eficiencia, se valorará el costo beneficio de modo que se dé la aplicación más conveniente de los recursos asignados. La seguridad razonable será determinada una vez considerados los riesgos asociados de la contratación, y éstos sean analizados y evaluados para adoptar las medidas pertinentes de administración de riesgos, según lo dispone la Ley General de Control Interno.
- f) Indicación expresa de los recursos humanos y materiales de que dispone o llegará a disponer para verificar la correcta ejecución del objeto del contrato. En la etapa de definición de especificaciones técnicas, selección y ejecución contractual deberá participar la unidad usuaria de la Administración que formuló el requerimiento.
- 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 funcionario competente valorará el cumplimiento de los anteriores requisitos, dispondrá la confección de un cronograma con tareas y responsables de su ejecución y velará por el debido cumplimiento del contrato que llegue a realizarse; e informará a la brevedad posible al adjudicatario, cualquier ajuste en los tiempos del cronograma o incumplimiento trascendente de éste, a fin de que se adopten las medidas pertinentes, de lo cual deberá mantener informado en todo momento a la Proveduría Institucional”.

Seguidamente en el artículo 10 continúa describiendo el proceso posterior a la elaboración de la documentación escrita, correspondiente al trámite posterior a la decisión inicial, donde indica que:

“...Una vez adoptada la decisión inicial y cumplidos los requisitos previos, se trasladará a la Proveduría Institucional quien conducirá el procedimiento de contratación administrativa, conforme a las siguientes actividades:

- a. Verificar que se cuenta con el contenido presupuestario disponible para atender la erogación.
- b. Determinar el procedimiento de contratación administrativa a seguir conforme a la ley.
- 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.
- e. Elaborar, con la participación de las unidades usuaria, técnica, legal y financiera, según corresponda, el respectivo cartel. Asimismo será la encargada de que exista una versión última del cartel que contenga todas las modificaciones, disponible tanto en medios físicos como electrónicos, cuando así proceda.

- f. **Custodiar el expediente original y atender las consultas que la propia Administración o terceros formulen sobre el estado del procedimiento".**

El reglamento adicionalmente expone el proceso que debe realizarse para la solicitud de muestras a los oferentes, a efecto de realizar las pruebas, verificaciones y/o valoraciones, por ello establece en el art. 57 que:

“La solicitud de muestras, deberá ajustarse a criterios de razonabilidad y proporcionalidad y se solicitarán, en la medida que se estimen indispensables, para verificar el cumplimiento de las especificaciones del cartel y asegurar el cumplimiento de la finalidad propuesta {...}.

El cartel deberá indicar, el destino que se dará a las muestras, señalando el tipo de pruebas, verificaciones y valoraciones que se aplicarán, así como la autoridad encargada del estudio.

Los oferentes, tendrán derecho a asistir al procedimiento de análisis de las muestras, bajo las condiciones que establezca la Administración, quien podrá limitar la cantidad de participantes y las intervenciones durante la actuación. Únicamente, se podrá impedir a los oferentes su participación de manera motivada, cuando las condiciones del análisis así lo exijan.

Las muestras que no se hubieren inutilizado o destruido, por las pruebas a que fueren sometidas, se devolverán en el plazo indicado en el cartel, o en su defecto dentro de los veinte días hábiles siguientes a la firmeza del acto de adjudicación; vencido ese plazo la Administración, dispondrá libremente de ellas. Las muestras presentadas por la parte adjudicataria, se devolverán una vez que se hayan recibido a satisfacción los bienes, esto a fin de poder cotejar el objeto entregado con las muestras ofrecidas”.

Esta norma aborda diferentes procesos a seguir en caso de bienes muebles e inmuebles, por lo anterior, en el caso de bienes muebles hace una exposición amplia respecto de instrucciones que deben seguirse:

Artículo 153.-Generalidades. La adquisición de bienes muebles, se hará siguiendo los procedimientos de licitación pública, abreviada o por contratación directa basada en la escasa cuantía, de acuerdo con la estimación preliminar del negocio. En el caso de que se utilicen las modalidades de entrega según demanda y consignación se acudirá a la licitación pública.

Cuando el objeto contractual así lo amerite, se pondrá especial atención, tanto en la elaboración de carteles, como en las fases de selección del contratista y de ejecución contractual, así como a la existencia de garantías, repuestos, talleres y servicio posterior de venta que resulten adecuados de acuerdo al objeto de la contratación.

La Administración tiene la facultad de inspeccionar y de ser informada del proceso de fabricación o elaboración del producto, pudiendo ordenar o realizar por sí misma análisis, ensayos y pruebas de los materiales que se vayan a emplear, establecer sistemas de control de calidad y dictar cuantas disposiciones considere oportunas para el estricto cumplimiento de lo convenido, dentro de los principios de razonabilidad, proporcionalidad y realidad del mercado.

Una vez realizada la finalización de una obra, la realización de una entrega de bienes o servicios por parte del adjudicatario, existe un procedimiento previsto en la normativa para la realización de este acto por parte de éste a la Administración contratante:

Artículo 194.-Recepción provisional. El contrato administrativo se ejecutará conforme a las reglas de la buena fe y a los términos acordados por las partes.

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

La recepción provisional podrá darse sin condicionamiento alguno o bien bajo protesta, en cuyo caso, la Administración indicará al contratista por escrito, con el mayor detalle posible los aspectos a corregir y el plazo en que deberá hacerlo, el cual no podrá exceder de la mitad del plazo de ejecución original. La recepción provisional excluye el cobro de multas, salvo que se haya hecho bajo protesta.

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

Vencido el plazo para corregir defectos, sin que éstos hayan sido atendidos a satisfacción, la Administración decidirá de frente a su gravedad y al interés público si solo ejecuta la garantía de cumplimiento o si también inicia el respectivo procedimiento de resolución contractual. Si los daños sufridos exceden el monto de la garantía, la entidad adoptará las medidas administrativas y judiciales pertinentes para su plena indemnización.

Otro procedimiento previsto en la normativa es la recepción definitiva del objeto contractual, el cual se encuentra previsto en el número 195, y establece que:

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

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

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

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

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

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

Existen ocasiones en las que el ofrecimiento realizado por el adjudicatario o la obra entregada, no corresponde con lo ofertado a la Administración, por lo anterior, el único remedio consiste en rechazar el objeto o brindar tiempo para que corrija el incumplimiento:

Artículo 196.-Rechazo del objeto. En caso de incumplimientos graves y evidentes, la Administración podrá rechazar el objeto en el mismo acto previsto para su recepción provisional y disponer el procedimiento de resolución contractual. Cuando el objeto esté compuesto por líneas independientes entre sí, la entidad podrá recibir provisionalmente unas y rechazar otras.

Como alternativa, la Administración podrá conceder al contratista un nuevo plazo para que corrija el incumplimiento, el cual no podrá exceder de la mitad del plazo de ejecución original y no impedirá el cobro de multas. Vencido ese plazo sin que el contratista cumpla a satisfacción, la Administración valorará ejecutar la garantía de cumplimiento o también iniciar el procedimiento de resolución contractual.

- Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE)

Las Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) establecen en el numeral 4.5 Garantía de eficiencia y eficacia de las operaciones, que:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas, así como los requisitos indicados en la norma 4.2 {...}”.

- Circular DGABCA-NP-444-2011

La Circular DGABCA-NP-444-2011 de la Dirección General de Administración de Bienes, establece que:

“Asimismo el artículo en análisis establece, que la decisión inicial debe ser emitida por el órgano competente, por lo que se hace indispensable en este punto determinar cuál es el funcionario responsable de esta labor, esta función tiene una estrecha relación a esa planificación realizada por los distintos jefes de programas, tomando como parámetro para su elaboración los planes de mediano y largo plazo, las políticas y los objetivos institucionales definidos para ese determinado período, y tomando en cuenta la asignación presupuestaria de cada unidad administrativa, motivo por el que para elaborar la decisión inicial el funcionario competente debe de realizar los estudios

previos de factibilidad y de mercado para conocer de antemano el costo estimado de los bienes y servicios, y así poder determinar el monto que le asigna a cada una de las líneas que requiere contratar. Por lo anterior son los jefes de programa quienes elaborarán la decisión inicial de los procedimientos de contratación administrativa, en atención a toda esa planificación que se ha realizado para ese ejercicio económico {...}”.

2. HALLAZGOS

2.1. Reporte de necesidades y el inicio del procedimiento

En las licitaciones de papel y cartón revisadas (2012LN-000138-99999 y 2013LA-000029-99999), el reporte de necesidades para compra de bienes y servicios no presenta una adecuada justificación sobre las necesidades que argumentan la adquisición, pues se omite indicar cómo se realizó la estimación de las cantidades de material necesitado. Por otra parte, se encontraron incongruencias de información, como el caso de los reportes de necesidades 112-2012 del 24 de abril de 2012 y 019-2013 del 24 de Enero de 2013.

En el caso de la Licitación pública No. 2012LN-000138-99999 se aprueba el 30 de Abril de 2012 y se estima en el cronograma el lapso de seis meses para la tramitación de la licitación, se espera recibir la mercadería a partir del mes de enero de 2013, situación que no es congruente, pues esta fecha supera en tres meses lo estimado.

Aparte de lo anterior, ambas contrataciones revisadas (de compra Papel y Cartón) presentan problemas en la elaboración del cronograma, omiten actividades, presentan tiempos incongruentes, omiten la ruta crítica y los estudios de mercado, situación que cuestiona la forma de establecer el monto de la contratación y los posibles riesgos alrededor de ello. Adicional a todo lo anterior, tampoco se ubicó en ninguna de estas contrataciones el análisis de riesgos que asegure razonablemente la obtención de los objetivos de la contratación, situación que nuevamente expone la debilidad y riesgo con que fueron llevados estos procesos de contratación.

En lo que respecta a la Licitación Pública No. 2012LN-000112-99999, el Plan de Compras 2012 nunca contempló estos trabajos, tampoco se manifiesta que esta obra haya sido planificada a mediano o corto plazo, ni que mediara un motivo de emergencia alguno; además, el cronograma presentado es evidentemente omiso en cuanto a las actividades del proceso de contratación o proceso de la obra, definición de la ruta crítica, los tiempos no corresponden con la realidad, no asigna responsables a las actividades, adicionalmente pese a ser un proyecto de gran envergadura en materia estructural (pues involucraba la alteración inclusive del proceso productivo para el cambio de piso, cubierta, cielo raso y repellos del Edificio de la IN) se omitió en el “Reporte de necesidades para compra de bienes y servicios” la ejecución de un estudio de factibilidad y una completa planificación conceptual de la obra, por no contar la institución con un profesional de Ingeniería en construcción / estructural / u otro atinente, que fungiera como regente.

Todo lo anterior, es contrario a lo establecido en la “Ley de Contratación Administrativa” N°. 7494 en el artículo 42, que establece la estructura mínima que debe desarrollarse en protección del Erario Público y la concreción del interés general. Otra normativa que se obvia a discreción parcialmente, es el “Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa” N°. 33411 en su artículo 8 - Decisión inicial, incluyéndose documentación a medio terminar o ausencia de la misma.

Esta situación, se debe a la elaboración de un reporte de necesidades carente de elementos esenciales, por parte del responsable de las adquisiciones y a una deficiente revisión de la documentación inicial por parte de la Proveeduría Institucional.

Como efectos de la situación apuntada se pueden presentar los siguientes:

- a) Adquisición de bienes y servicios que no satisfacen las necesidades;
- b) Conflictos de interpretación de la documentación entre el adjudicatario y la administración, y
- c) Malas inversiones económicas por parte de la Institución.

2.2. Trámite posterior a la decisión inicial

No se encontró evidencia de la participación o acreditación de algún profesional en materia constructiva (u entidad técnica) para la preparación del estudio de factibilidad y/o documentación que originara la Licitación Pública No. 2012LN-000112-99999, situación por la cual esta contratación presenta omisiones importantes de requerimientos técnicos, tal cual fueron advertidos en el informe de peritaje estructural realizado por los Ingenieros Hernando Alfaro Prieto, José A. Guzmán Monge y Javier A. Castro Gutiérrez de la empresa Consultores Estructurales Asociados del mes de Octubre de 2014 (según contratación 2014CD-000166-99999), entre otros puntos.

Pese a que la solicitud de bienes y servicios fue realizada por la Unidad de Mantenimiento (entidad solicitante de estas obras), la Proveeduría Institucional nunca cuestionó el hecho de omitir información, respecto de la capacidad profesional para asumir el proyecto denominado “Cambio de piso, techo, cielo raso y repellos del edificio de la Imprenta Nacional”.

Otro punto verificado por esta Auditoría Interna, fue que en las tres contrataciones revisadas, se omitió el cronograma y el desarrollo de la ruta crítica. Tampoco existe evidencia de que la Proveeduría Institucional estableciera los controles para asignar responsables a cada una de las actividades o para verificar el cumplimiento de cada una de las actividades en los plazos establecidos.

La situación apuntada responde a la ausencia total de la fase denominada previsión de verificación, fase vital para el aseguramiento de las fases subsiguientes, que la Ley de Contratación Administrativa No. 7494 establece en el artículo 9, asimismo a la posterior redacción de un “Reporte de necesidades para compra de bienes y servicios”, y la elaboración de un cronograma de las actividades (que debe cubrir hasta la realización y entrega del objeto contractual) en ausencia de esta información crítica.

El “Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa” N°. 33411 establece en su artículo 10 el “trámite posterior a la decisión inicial”, en este se detallan normas para la Proveeduría Institucional que vienen a finiquitar la etapa de conceptualización del proceso de adquisición requerido, entre los cuales se encuentra la responsabilidad por la gestión y dirección del proceso de contratación administrativa. Por otro lado, el Ministerio de Hacienda en el ejercicio de sus potestades, establece una contraparte del artículo anterior, cuando detalla las responsabilidades de los Jefes de Programas en su Circular DGABCA-NP-444-2011, por lo que quedan claramente definidas las responsabilidades de uno y otro lado.

Analizada la información inicial, al tenor de la normativa, queda claramente reflejada la falta de conocimiento por parte de los funcionarios que desarrollaron los “Reportes de necesidades de bienes/servicios” y del Director de Programa, al pasar por alto los alcances normativos del proceso de contratación; asimismo la deficiente supervisión por parte de la Proveeduría Institucional, respecto de los tres inicios de procedimientos de contratación verificados, al pasar por alto los vacíos de información de parte de las unidades solicitantes de bienes y/o servicios en la presentación de los “Reportes de Necesidades”.

La causa anterior, deja como efecto la adquisición de bienes que no satisfacen las necesidades, los conflictos de interpretación del cartel entre el adjudicatario y la administración y la ejecución de malas inversiones económicas por parte de la Institución.

2.3. Sistema de evaluación de las ofertas

En las licitaciones de papel y cartón se verificó que en ambos carteles 2012LN-000138-99999 y 2013LA-000029-99999, como parte de sistema de evaluación de las ofertas, la Imprenta Nacional decidió solicitar muestras de papel a todos los oferentes para valorar el desempeño/comportamiento de las mismas en las máquinas propias de la Imprenta Nacional. Inclusive, cada oferente debe estar anuente a aportar más material si le fuera requerido por la Administración. Es importante mencionar que la Imprenta Nacional, hasta debe invertir: en depreciación de la maquinaria, electricidad, tintas, grapado, agua, solventes, mano de obra directa, mano de obra indirecta y un costo de oportunidad al sacrificarse el tiempo de producción, inclusive.

La Sala Constitucional se ha pronunciado en el Voto 998-98 en cuanto a que el artículo 182 de la Constitución Política de la República va más allá de un simple establecimiento de la licitación como mecanismo de compra pública, toda vez que en el espíritu de la norma están implícitos principios como: libre competencia, igualdad, publicidad, transparencia, entre otros, algunos de ellos homológamente explicitados también en la Ley de Contratación Administrativa N°. 7494

El principio de libre competencia y el de igualdad, ambos contenidos en el artículo 5 de la Ley de Contratación Administrativa N°. 7494, aseguran la libertad e igualdad de los oferentes, tanto nacionales como extranjeros.

En la misma ley, pero en el artículo 42 se establece la estructura mínima que debe contener el proceso de contratación administrativa, así como de algunas previstas interesantes que pueden

ser explotadas por la Administración licitante, tal caso de las audiencias previas con los oferentes potenciales, momento que puede ser aprovechado para la evacuación de dudas para el desarrollo del pliego de condiciones. Otra de las previstas corresponde en el desarrollo del sistema de evaluación de las ofertas, por lo que motiva a que éstas involucren mecanismos novedosos en la conjugación de variables como: precio, plazo y calidad, entre otros, las cuales deben ser debidamente reguladas en el cartel.

El Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa N°. 33411, indica en el artículo 57, las características que deben rodear la solicitud de las muestras, por lo cual, toda solicitud debe respetar criterios como la razonabilidad y la proporcionalidad. También establece la obligatoriedad en cuanto a indicar el destino para el que se requieren, detalle de las pruebas a las que serán sometidas, verificaciones, valoraciones que se practicarán y la obligatoriedad de realizar la entrega de las muestras no empleadas, al ofertante.

Es importante recordar que la Contraloría General de la República ha previsto en las Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), en el numeral 4.5 la “garantía de eficiencia y eficacia de las operaciones”, lo anterior enfocado en las operaciones y en las inversiones que se realicen, y que por lo tanto deben instaurarse esquemas de seguridad (control interno) que brinden una seguridad razonable para el alcance de los objetivos propuestos.

De conformidad con el análisis de auditoría realizado, existe seguridad razonable de que la situación comentada responde a una deficiente gestión del procedimiento de contratación administrativa por parte de la unidad solicitante de los bienes, al sustituirse la creatividad requerida en el sistema de evaluación de las ofertas, la claridad y especificidad en la descripción de los bienes (en este caso), por líneas poco detalladas y específicas (física/química) en lo referente al objeto contractual.

Ambos carteles, para la adquisición de papel/cartón exponen un sistema de evaluación de ofertas distorsionado, pues éste más bien corresponde con un proceso de control de calidad interno, pues lo que evalúa realmente es el desempeño de la maquinaria de la Imprenta Nacional, situación totalmente distinta y que se aleja del tratamiento previsto para las muestras.

Existe duda en la unidad demandante del bien, respecto del cómo se va a comportar el papel/cartón al ser insumo de las diversas máquinas de la Imprenta Nacional.

De esta manera, el denominado sistema de evaluación de las ofertas inserto en el cartel empleado en ambas contrataciones, violenta el principio de igualdad, dado que el desempeño/comportamiento de las muestras en cada uno de los equipos puede inclusive hasta “manipularse” mediante los mecanismos de calibración (pues dependen de la destreza del operador). Asimismo, se comete un error de objetividad al tratar de evaluar el cumplimiento de las características del bien ofertado, a través de un sistema de evaluación de las ofertas donde lo que realmente se evalúa es el desempeño de las máquinas, pues en ello interactúan elementos ajenos al papel/cartón propiamente, por ejemplo: solventes, tintas, rodillos, hules, hules de mantilla, bandas, humedad relativa presente en el ambiente, el estado de la maquinaria y el sistema de admisión del papel.

2.4. Recepción de mercancías

De conformidad con la revisión efectuada a la información concerniente a las licitaciones 2012LN-000138-99999 y 2013LA-000029-99999, existe certeza que la administración ha recibido, sin mayor cuestionamiento, las mercancías entregadas por el adjudicatario, cuando las mismas difieren en calidad de las ofertadas.

Esta situación delata una deficiencia de control por parte de la Imprenta Nacional, para referencia véase el caso del papel Couché 150 gramos mate documentado ampliamente en el Oficio 43-JPIN-2013 del 13 de noviembre de 2013 suscrito por Diego Rodríguez Ramírez, en su calidad de Director de Producción al sr. Jorge Vargas Espinoza, Director General, donde documenta que el libro SUWOH de la colección Colibrí de la Editorial Costa Rica se imprimió con un papel diferente al contratado, situación que denota deficiencias en la recepción de la mercancía. Asimismo, el control de calidad de previo a realizarse la impresión, pasó por alto esta situación tan importante, que se culminó con la impresión de un material que fue devuelto por el contratante. A raíz de esta situación, se identificaron otras mercancías como las que refiere Diego Rodríguez Ramírez a José Miguel Chavarría Delgado, Proveedor Institucional, y a la Sra. Ana Cristina Araya Salas, Encargada de Control de Calidad, en el email del 28 de noviembre de 2013 a las 13:54 horas, en el que se documenta otros problemas de gramaje del papel, ondulaciones y problemas de identificación.

El Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa N°. 33411 establece en el artículo 51 que el Cartel es el "...reglamento específico de la contratación que se promueve y se entienden incorporadas a su clausulado todas las normas jurídicas y principios constitucionales aplicables al respectivo procedimiento...", por lo anterior, es allí donde se debe explicitar claramente qué es lo que la Institución requiere, para que a la hora de realizarse la recepción del bien/servicio, no exista ninguna duda de lo que se tiene que recibir en la Institución; momento en el que se debe ser acucioso para que con certeza se proceda con lo que establece el artículo 194, 195 o 196 de la misma norma al momento de finiquito, a saber: la recepción provisional, la recepción definitiva o el rechazo del objeto en definitiva.

Según se analizó por parte de esta Auditoría, la situación apuntada es consecuencia de la ausencia de un proceso de control de calidad, que permita garantizar que las características físicas/químicas de los bienes de las contrataciones administrativas ingresados a la Imprenta Nacional, responden estrictamente a las descripciones de los carteles.

De no atenderse esta situación, la Institución seguirá enfrentando el problema de la adquisición de bienes con características distintas a las descritas en los carteles, la inseguridad del usuario requirente de la contratación en cuanto a las características físicas y químicas de los productos, en cuanto a si reunirán las prestaciones necesarias para ser empleadas en el proceso de producción, con la posibilidad de un posible colapso en la programación de producción.

3. CONCLUSIONES

- 3.1. Los reportes de necesidades presentan problemas importantes en la elaboración del cronograma, omiten actividades, presentan tiempos incongruentes, omiten la ruta crítica y los estudios de mercado, entre otros.
- 3.2. Existen debilidades importantes en el proceso de confección (por parte de los responsables de las compras) y admisión de los “reportes de necesidades” para la adquisición de bienes/servicios por parte de la Proveduría Institucional, las cuales han permitido la adquisición de bienes que no corresponden con los inicialmente demandados.
- 3.3. La Administración pretende evaluar el cumplimiento de las características del papel/cartón requerido, con un sistema de evaluación de las ofertas que en realidad corresponde a un proceso de control de calidad de producción interno, situación que podría estar afectando la participación de oferentes potenciales.
- 3.4. Los hallazgos encontrados en el proceso de auditoría indican que la alta inversión en muestras que cada oferente debió realizar para cada una de las contrataciones analizadas provocó la ausencia de participación. Asimismo, la complejidad y sesgos de objetividad del proceso de evaluación de las ofertas, pudieron ser los detonantes del alejamiento de algunos oferentes potenciales.
- 3.5. La Administración, actualmente, no ha desarrollado un proceso de control de calidad que permita asegurar que los bienes contratados reúnen las características físicas/químicas establecidas para cada uno de los bienes, en las descripciones del cartel, a la hora de ser entregadas por el oferente contratado a la Institución, situación que ha provocado la adquisición de bienes distintos a los solicitados.

4. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones establecidas en este informe son para ser cumplidas en un plazo no mayor a 3 meses, a saber:

- 4.1. **Al Ministro de Gobernación y Policía / Junta Administrativa**

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

4.1.2. Informar a la Auditoría Interna de los resultados obtenidos en el acatamiento de las recomendaciones emitidas en este informe.

4.2. Al Director de la Imprenta Nacional

4.2.1. Girar los oficios necesarios a los funcionarios responsables de cumplir con las recomendaciones contenidas en este informe.

4.2.2. Facilitar los recursos humanos y económicos para poder capacitar a los responsables de las compras en materia de Contratación Administrativa y SICOP, para que puedan cumplir con lo establecido en la normativa vigente, en el momento de confeccionar los reportes de necesidades. **(Hallazgo 2.1)**

4.2.3. Informar a esta Auditoría Interna sobre las acciones realizadas para el cumplimiento de las recomendaciones contenidas en este informe.

4.3. Al Proveedor Institucional

4.3.1. Comunicar a las diferentes unidades institucionales los alcances del artículo 42 de la LCA y el artículo 8 del RLCA los cuales deben ser tomados en cuenta para realizar el “Reportes de necesidades para compra de bienes y servicios” cuando se demande alguna adquisición. **(Hallazgo 2.1)**

4.3.2. Desarrollar un elemento de control que permita servir de antesala para la admisibilidad de los reportes de necesidades para la compra de bienes y servicios dentro en la Proveeduría Institucional, el cual guiará al revisor (de la Proveeduría) en el proceso de admisión de documentos y a la vez, documente la realización de este proceso (por ejemplo fecha, hora, nombre, firma de revisor, entre otros) **(Hallazgo 2.1)**

4.3.3. Fortalecer la Autoevaluación de Control Interno, a efecto que sean incorporados aquellos riesgos que atentan contra el estricto seguimiento normativo en materia de Contratación Administrativa y la operación institucional. **(Hallazgo 2.1)**

4.3.4. Capacitar a los responsables de las compras en materia de Contratación Administrativa y SICOP, para que puedan cumplir con lo establecido en la normativa vigente. **(Hallazgo 2.1)**

- 4.3.5. Supervisar en el personal de la Proveeduría Institucional, para que se atienda los extremos normativos de la Contratación Administrativa. **(Hallazgo 2.1)**
- 4.3.6. Comunicar a las diferentes unidades los alcances del artículo 9 de la Ley de Contratación Administrativa No. 7494, a efecto que se comprenda la responsabilidad de la unidad solicitante de un bien y servicio en cuanto a que éste debe asegurar que dispone o llegará a disponer de los recursos humanos y condiciones estructurales administrativas necesarias para verificar el fiel cumplimiento de la contratación en todos sus extremos. **(Hallazgo 2.2)**
- 4.3.7. Recordar a los analistas de la Proveeduría Institucional sobre su responsabilidad de guardar el debido cuidado como miembros del Órgano Técnico Institucional y conductores del proceso de contratación administrativa, por ende deben revisar y controlar que todos los “Reportes de necesidades de compra de bienes o servicios” recibidos atiendan los requerimientos de los artículos 9 de la LCA y el 10 del RLCA, para así proceder con su tramitación. **(Hallazgo 2.2)**
- 4.3.8. Informar a la Auditoría Interna de los resultados obtenidos en el acatamiento de las recomendaciones emitidas en este informe.

4.4. Director de Producción

- 4.4.1. Desarrollar las especificaciones cualitativas y cuantitativas de cada uno de los bienes (papel/cartón) demandados con la suficiente claridad y descripción, que permita al posible oferente y a la Institución una identificación precisa de cada uno de los bienes requeridos; por lo anterior, la verificación de esos bienes, en su carácter de muestra, debe limitarse estrictamente a las propiedades físicas y químicas. **(Hallazgo 2.3)**
- 4.4.2. Suspender en lo sucesivo, la ejecución de la evaluación de las ofertas empleado en estas dos licitaciones 2012LN-000138-99999 y 2013LA-000029-99999 para la compra de papel/cartón, pues éste se aleja de las prácticas justas y que salvaguardan la libre competencia. **(Hallazgo 2.3)**
- 4.4.3. Desarrollar un nuevo sistema de evaluación de las ofertas, que permita una escogencia justa, en igualdad de condiciones para los oferente, y que aporte mejores condiciones para la satisfacción del interés público. **(Hallazgo 2.3)**
- 4.4.4. Desarrollar un procedimiento de control de calidad que permita asegurar que las mercancías ingresadas a la Imprenta Nacional reúnen las características requeridas en

el cartel, a efecto que en lo sucesivo se implemente este mecanismo ante eventuales ingresos de materia prima. **(Hallazgo 2.4)**

4.4.5. Informar a la Auditoría Interna de los resultados obtenidos en el acatamiento de las recomendaciones emitidas en este informe.

4.5. A la Encargada de Control de Calidad

4.5.1. Desarrollar un procedimiento de control de calidad que permita asegurar que las mercancías ingresadas a la Imprenta Nacional reúnen las características requeridas en el cartel, a efecto que en lo sucesivo se implemente este mecanismo ante eventuales ingresos de materia prima. **(Hallazgo 2.4)**

4.5.2. Informar a la Auditoría Interna de los resultados obtenidos en el acatamiento de las recomendaciones emitidas en este informe.