



senara

AUDITORÍA INTERNA

**INFORME SOBRE CUMPLIMIENTO DE PLAZOS EN
PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA
EJECUTADOS POR EL SENARA.**

N° 03-2014

FEBRERO 2014



INFORME SOBRE CUMPLIMIENTO DE PLAZOS EN PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA EJECUTADOS POR EL SENARA.

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	3
I. INTRODUCCIÓN.....	5
1.1 Origen del Estudio.....	5
1.2 Objetivo del Estudio	5
1.3 Objetivos específicos.....	5
1.4 Alcance del estudio	5
1.5 Generalidades del cumplimiento de plazos en los procedimientos de contratación administrativa.....	6
1.6 Comunicación verbal de resultados.....	7
1.7 Limitaciones del estudio.....	7
II. RESULTADOS	9
2.1 NECESIDAD DE AJUSTAR LA GESTIÓN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA A LOS PLAZOS ESTABLECIDOS EN EL MARCO JURÍDICO APLICABLE	9
2.2 NECESIDAD DE GARANTIZAR LA CONGRUENCIA DE LA NORMATIVA INTERNA Y SU AJUSTE AL MARCO JURÍDICO QUE REGULA EL TEMA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA	14
2.3 FORTALECIMIENTO DEL MANEJO DEL EXPEDIENTE DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA COMO MEDIO DE GARANTIZAR EL DEBIDO PROCESO.....	19
2.4 FORTALECIMIENTO DE LOS MECANISMOS DE CONTROL RELACIONADOS CON LA SUPERVISIÓN DE LAS GESTIONES ASOCIADAS AL PROCESO DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA	23
III. CONCLUSIÓN	27
IV. RECOMENDACIONES.....	28
ANEXO.....	36

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio forma parte del plan anual de trabajo 2013, específicamente en el apartado denominado “Servicios de Auditoría” sección “Auditoría Operativa”, cuyo objetivo es determinar si los tiempos empleados en las diferentes fases de los procedimientos de contratación administrativa del Senara, se ajustan a los plazos establecidos en la normativa de contratación que rige cada proceso según su fuente de financiamiento, identificando con esto, áreas susceptibles de mejora o puntos débiles relacionados con los plazos prefijados que puedan ser corregidos para perfeccionar el procedimiento de contratación administrativa en la institución y por ende los niveles de eficiencia y agilidad en esta actividad.

Los resultados de este informe se dirigen a fortalecer el sistema de control interno institucional en 4 grandes aspectos: el primero enfocado a la necesidad de ajustar la gestión de contratación administrativa a los plazos establecidos en el marco jurídico aplicable mediante la aplicación de mecanismos de control que garanticen un seguimiento eficiente y eficaz, así como de la presentación oportuna de justificaciones debidamente razonadas y de acciones concretas en caso de presentarse atrasos con lo programado para cada uno de los procedimientos concursales.

El segundo punto se orienta a la necesidad de garantizar la congruencia de la normativa interna y su ajuste al marco jurídico que regula el tema de contratación administrativa, de manera que los controles existentes o los que se emiten nuevos, sean congruentes con la normativa y coadyuven a administrar los riesgos a los que se expone este procedimiento a nivel institucional.

El tercer punto busca un fortalecimiento del manejo del expediente de contratación administrativa como medio de garantizar: el debido proceso, transparencia de la gestión y oportunidad y confiabilidad de la información y por último el cuarto punto se enfoca a fortalecer los mecanismos de control relacionados con la supervisión de las gestiones del proceso de contratación administrativa, de manera que mediante acciones concretas se observe una actuación en pro del interés de la eficiencia de este proceso por parte de los responsables del mismo, para alcanzar lograr los objetivos institucionales.

En virtud de lo anterior y considerando que todos los participantes en este proceso y áreas relacionadas son susceptibles a mejorar su gestión, se emiten recomendaciones dirigidas a ajustar la gestión a los plazos definidos por la administración y al marco regulatorio y a promover la aplicación de mecanismos de control que les permita estar informados periódicamente acerca de la eficiencia de los procesos de contratación y su impacto a nivel institucional, siendo que éste es un proceso clave para el logro de objetivos estratégicos.

A la luz de los presentes resultados se evidencia la necesidad de que se actualice el procedimiento de contratación administrativa definido en el Manual de contratación y administración de contratos, de manera que en él quede formalmente indicado los plazos, políticas del procedimiento, responsables y puntos de control durante todo este proceso y se consideren estándares éticos y el establecimiento de mecanismos para verificar su cumplimiento.

Asimismo, con el fin de agilizar los trámites del proceso de contratación administrativa, es necesario retomar ante la Junta Directiva el tema de la propuesta de modificación de autorización de límites de contratación y establecer las medidas necesarias dentro de la estructura actual de las Direcciones participantes para ajustarse a los plazos definidos por la Administración Activa en lo que respecta a las actividades que le competen dentro del proceso de contratación administrativa, o bien, formalizar oportunamente las justificaciones del caso por retrasos en estos plazos.

Además, es necesario que en el corto plazo se definan formalmente las responsabilidades de la Unidad de Servicios Administrativos de acuerdo con su papel de Proveeduría institucional, así como la inclusión inmediata dentro del plan de capacitación 2014, del tema de contratación administrativa, en relación con las gestiones que conforman el proceso, responsables y los plazos de cumplimiento, de manera que todos los participantes en el mismo fortalezcan sus conocimientos en el tema y puedan aclarar dudas y así realizar una gestión más eficiente y eficaz.

Por otra parte, se debe establecer mecanismos de control dirigidos a la gestión de cumplimiento de plazos de contratación para garantizarse la atención eficiente y eficaz de los cronogramas que establecen las tareas y tiempos máximos en los diferentes procedimientos concursales. También las áreas participantes deberán fortalecer los mecanismos de supervisión de manera que se garantice que el personal responsable de este proceso y en esa Unidad realice sus funciones con el debido cuidado profesional y de acuerdo con la normativa, aparte deberán realizar las consultas que correspondan para tener claridad sobre los plazos de contratación cuando existe de por medio una intervención de un ente internacional.

Finalmente, se deberán establecer los mecanismos de control que sean necesarios para llevar un manejo adecuado de los expedientes de contratación administrativa, dejar constancia mediante notificación formal de la remisión de documentos remitidos vía fax y de las diferentes comunicaciones de información que se realicen por este medio, así como de aquellas otras actividades que requieran evidencia documental para tener una mayor transparencia del proceso. Igualmente, se debe formalizar todas las actas que a la fecha respaldan la gestión de la Comisión de Licitaciones y valorar dentro de la planificación institucional la inclusión de metas dirigidas al proceso de contratación administrativa, considerando el impacto que este proceso tiene dentro de los objetivos institucionales y además de los riesgos a los que se expone la institución en caso de que esta gestión no se esté realizando de manera eficiente y eficaz.

INFORME SOBRE CUMPLIMIENTO DE PLAZOS EN PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA EJECUTADOS POR EL SENARA

I. INTRODUCCIÓN

1.1 Origen del Estudio

Este estudio forma parte del plan de trabajo 2013, apartado denominado “Estudios de Auditoría”, tipo de auditoría “Operativa”.

1.2 Objetivo del Estudio

Determinar si los tiempos empleados en las diferentes fases de los procedimientos de contratación administrativa del Senara, se ajustan a los plazos establecidos en la normativa de contratación que rige cada proceso según su fuente de financiamiento, identificando con esto, áreas susceptibles de mejora o puntos débiles relacionados con los plazos prefijados que puedan ser corregidos para perfeccionar el procedimiento de contratación administrativa en la institución y por ende los niveles de eficiencia y agilidad en esta actividad.

1.3 Objetivos específicos

- A. Verificar la validez y suficiencia del sistema de control interno en cuanto a lo aplicado por la administración en el proceso de contratación, específicamente en lo relacionado con el cumplimiento de plazos de acuerdo con la normativa interna y externa que lo rige.
- B. Verificar el cumplimiento de los plazos de los procedimientos de contratación administrativa de acuerdo con la normativa que los regula, identificando aquellas áreas, actividades o gestión de los funcionarios susceptibles de mejoras a fin de evitar atrasos en el proceso de contratación, o bien, incumplimiento u omisión de las responsabilidades para cada uno de los participantes durante el proceso de contratación.

1.4 Alcance del estudio

Comprende la evaluación del cumplimiento de plazos según la normativa aplicable, en una muestra de licitaciones abreviadas del 2012, financiadas con fondos provenientes del programa PROGIRH y las cuales corresponden a:

- a) 2012 LA 000004-OC Suministro e instalación de tuberías válvulas y accesorios para el proyecto de Riego Sabanilla de Valverde Vega.
- b) 2012 LA 000019-OC Implementación de la Red de drenaje del asentamiento Jhodema.

- c) 2012 LA 000005-OC Suministro e instalación de riego parcelario para el proyecto de riego Ajenjal.

Para la ejecución de este estudio, se cumplió razonablemente en lo pertinente con la normativa aplicable al ejercicio de la Auditoría Interna: Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (M-2-2006-CO-DFOE) y Normas para el ejercicio de la auditoría interna en el Sector Público (Resolución R-DC-119-2009 del 16/12/2009). Asimismo se aplicó en lo pertinente, las Normas de Control Interno para el Sector Público –en adelante NCISP- (N-2-2009-CO-DFOE), Ley de Contratación Administrativa -en adelante LCA- y su Reglamento –en adelante RLCA-.

1.5 Generalidades del cumplimiento de plazos en los procedimientos de contratación administrativa

El proceso de contratación administrativa es la herramienta que tiene el Estado para adquirir bienes y servicios para la consecución del bienestar social y es en la mayoría de los casos que a través de este proceso brinda servicios y obras necesarias a la ciudadanía. En ese sentido; el marco normativo que regula este proceso ha definido una serie de condiciones legales –requisitos y plazos- que se deben de cumplir para dar una garantía razonable de un proceso transparente, eficaz y eficiente que asegure una administración sana de los fondos públicos y la entrega oportuna de estos bienes y servicios.

Por ello al realizar un proceso de contratación administrativa fuera de los plazos establecidos por ley y por la administración -cuando así corresponda-, expone a la Administración Activa a: incumplimiento de la normativa y de objetivos institucionales, atrasos en los procesos de ejecución presupuestaria-subejecución-, desfases presupuestarios, aumento de costos, deterioro de imagen de la Institución y por ende a una inoportuna entrega de bienes y servicios. Dicha situación mostraría un proceso ineficiente que limita alcanzar el objetivo final de un proceso de contratación señalado en el primer párrafo.

Por lo anterior; tal y como lo establece la Ley de Contratación Administrativa en su articulado 4, la actividad de contratación administrativa deberá orientarse al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de la institución, con el fin de garantizarse esa efectiva satisfacción del interés general, a partir del uso eficiente de los recursos públicos.

Esos recursos a los que se hace referencia en el párrafo anterior involucran tanto los recursos financieros como los humanos, por lo que la Administración debe planificar, programar, coordinar y controlar oportunamente estos, con el fin de atender el cumplimiento del objeto de la contratación de forma eficiente y ágil. Desde esa perspectiva; se observa que para adquirir bienes y servicios y dar cumplimiento y satisfacción a los intereses públicos, el Estado está obligado a

cumplir un proceso formal de compra de acuerdo a lo establecido en el marco legal que rige esta materia.

A sabiendas de lo antes expuesto y en aras de la verificación de la correcta utilización de los fondos públicos; nace la importancia de confirmar que los tiempos empleados en las diferentes fases que conforman el procedimiento de contratación administrativa del Senara, se ajusten a los establecidos en la normativa de contratación, de manera que con esto se puedan identificar áreas o actividades susceptibles de mejora y con ello, se puedan generar acciones de perfeccionamiento al sistema de control interno en este tema de contratación administrativa dentro de la institución.

1.6 Comunicación verbal de resultados

El día 20 del mes de febrero del 2014 a las 1:00 a.m., en la Sala de Junta directiva, se comunicó los resultados del presente estudio al señor Subgerente en ese papel y como presidente de la Comisión de Licitaciones y Director de Planificación: Juan Carlos Mora Montero, Directora Administrativa Financiera: Eugenia Elizondo Fallas, funcionario de Servicios Administrativos: Minor Ovares Granados, Director de Unidad Administradora del PROGIRH (UAP): William Murillo Montero, funcionario de la UAP: Ariel Salazar y funcionario de INDEP: Allan González Gómez.

Adicionalmente en carácter de invitados, se contó con la presencia del Director de la DIGH, Carlos Romero y del Director del DRAT, Nelson Brizuela Cortés, así como de la funcionaria Helena Ramírez Montt del DRAT.

Justificaron su ausencia ante la Auditoría, el Sr. Marvin Coto Hernández, Director de INDEP por motivo de gira programada y la Sra. Xinia Herrera Mata, Coordinadora de Servicios Administrativos por vacaciones programadas. Ambos estuvieron presentes en la exposición previa de condiciones y enviaron un representante de su área.

Como producto de la exposición del Informe borrador, se ajustaron las fechas de acreditación de las recomendaciones.

1.7 Limitaciones del estudio

La limitación encontrada se relaciona con el hecho de que los expedientes de procedimientos de contratación administrativa revisados, omitían documentos relevantes para el análisis de la evaluación de plazos de cumplimiento, así como que también algunos de los documentos archivados en el expediente detallaban fechas incorrectas o la omisión de fechas de recibido, lo que obligó a buscar por otras fuentes la información, generando retrasos en la ejecución del estudio.

La segunda limitación se relaciona con la omisión dentro de la estructura de riesgos vigente, de riesgos que sí se presentan en la institución y fueron determinados con el presente estudio; por ejemplo:

- A) Riesgo de cumplimiento: enfocado al incumplimiento de la normativa interna y externa que regula el accionar de la institución. Se ubicaría dentro de la categoría de *Riesgos de normativa*, de la estructura de riesgos del SENARA.
- B) Riesgo de oportunidad: relacionado con los plazos excesivos entre el inicio y finalización de un proceso o gestión, causado por ausencia de acciones o bien por actividades redundantes, innecesarias o irrelevantes que amenazan la capacidad de la institución para producir servicios y atender gestiones oportunamente. Este se ubicaría dentro de la categoría de *Riesgos de Procesos* de la estructura de riesgos institucional.
- C) Riesgo de dirección: provocado por la falta de: dirección durante un proceso, enfoque al usuario, motivación para lograr objetivos, credibilidad de los Jerarcas y confianza a través de la institución. Al igual que en los casos anteriores, se ubicaría dentro de la categoría de *Riesgos de Procesos* de la estructura de riesgos de la institución.
- D) Riesgo de imagen: asociado con el desprestigio de una empresa que trae como consecuencia la pérdida de credibilidad y confianza del público por fraude, insolvencia, conducta irregular de los empleados, rumores, errores cometidos en la ejecución de alguna operación por falta de capacitación del personal clave o deficiencia en el diseño de los procedimientos.
- E) Riesgo de información: asociado con información incompleta, incorrecta e insuficiente que puede causar decisiones equivocadas.
- F) Riesgo de relevancia, el cual está asociado con que el proceso no proporciona los datos o información correcta en el momento preciso para la toma de decisiones.
- G) Riesgo de alineación: consiste en que los objetivos y medidas de desempeño de los controles de la institución no estén alineados con los objetivos, estrategias, normativa, entre otros.
- H) Riesgo de planeación: dirigido a que la planeación institucional no obedezca a un proceso administrativo de relación viable entre los objetivos y recursos de la organización y las cambiantes oportunidades del mercado; o bien, que esta planeación no permita modelar y remodelar los servicios de la institución, de manera que se combinen para brindar una satisfacción de interés público.

Dicha situación conllevó a la definición de esos riesgos que son relevantes para la evaluación realizada y además, tal y como ya se ha mencionado en otros estudios, evidencia la necesidad de revisar la estructura de riesgos institucional.

Por otra parte; es importante que la Administración Activa valore que la definición de los riesgos dentro de la estructura de riesgos del SENARA sea la adecuada, ya que como se observará más adelante, la misma debe incluir una explicación suficiente, de manera que su alcance pueda abarcar todos los ámbitos a nivel institucional.

II. RESULTADOS

2.1 NECESIDAD DE AJUSTAR LA GESTIÓN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA A LOS PLAZOS ESTABLECIDOS EN EL MARCO JURÍDICO APLICABLE

De acuerdo con los principios que enmarcan el proceso de contratación administrativa, se tiene que los de eficiencia y eficacia, exigen que todos los actos relacionados con este proceso se orienten al cumplimiento de fines, metas y objetivos de la administración, con el fin de garantizarse la efectiva satisfacción del interés general, a partir de un uso eficiente de recursos institucionales. Entre estos recursos uno de los protagonistas más relevantes es el denominado factor tiempo, que para el presente estudio se analizó en términos de plazos de cumplimiento.

La evaluación realizada permitió determinar de la muestra revisada en los procedimientos de licitación abreviada - tres casos ejecutados en el año 2012-, una serie de debilidades durante este proceso que afectan directamente el aspecto de cumplimiento de plazos, según se indica a continuación:

- a) Se determinaron diferencias entre plazos establecidos en los carteles "Modelos" y los cronogramas "Modelos" definidos por la Administración Activa en relación con los plazos definidos por la normativa nacional, situación que implica que los controles implementados por la Administración Activa no se ajustan a la normativa y por ende no garantizan un eficiente cumplimiento de los plazos de ley (Ver Anexo), afectándose con esto el fortalecimiento del sistema de control interno institucional a falta de esa congruencia de los controles con la normativa, ya que se contraviene la Norma 4.6 Cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico de las NCISP, que indica:

“ El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las actividades de control que permitan obtener una seguridad razonable de que la actuación de la institución es conforme con las disposiciones jurídicas y técnicas vigentes. Las actividades de control respectivas deben actuar como motivadoras del cumplimiento, prevenir la ocurrencia de eventuales desviaciones, y en caso de que éstas ocurran, emprender las medidas correspondientes. 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.”

- b) Omisión dentro del cronograma modelo establecido por la administración de actividades que no se encuentran detalladas en las tablas de plazos definidas por la Administración Activa, las cuales al no ser consideradas sub estiman las programaciones y en el momento de presentarse su ejecución incrementan considerablemente el tiempo programado. Ejemplo de ello es la supervisión del Banco Centroamericano de Integración Económica -en adelante BCIE- en cuanto a la revisión del contrato, el plazo del refrendo interno, traslados internos (tanto entre la misma Unidad como entre áreas), revisión del cartel por parte de la UAP, el tiempo que tarda Gerencia en remitir informe integrado a Junta Directiva, comunicado del acto de adjudicación por parte de la Junta Directiva a la administración, entre otros.

Esta situación evidencia debilidades en el seguimiento, ya que a pesar de que el articulado 10 del RLCA señala la responsabilidad de establecer controles para garantizarse el cumplimiento del cronograma por parte de la Proveeduría -en el Senara rol asumido por Servicios Administrativos- quien es la que tiene la competencia de conducir el proceso, no se observan reprogramaciones o ajustes a la programación original, con lo cual se contraviene la norma 6.1 Seguimiento del SCI de la NCISP, que señala:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, actividades permanentes y periódicas de seguimiento para valorar la calidad del funcionamiento de los elementos del sistema a lo largo del tiempo, así como para asegurar que las medidas producto de los hallazgos de auditoría y los resultados de otras revisiones se atiendan de manera efectiva y con prontitud.”

- c) Prácticas en ciertas actividades de la Administración Activa que pueden afectar el cumplimiento de plazos, ya que actividades del cronograma se presentan en orden consecutivo y según el Cartel de condiciones ambas podrían iniciarse en el mismo momento que se dé por firme el acto de adjudicación, como lo es el caso de la rendición de la garantía de cumplimiento, la cual según el cartel en su punto A.15.2 *Garantía de cumplimiento*, debe presentarse por parte del adjudicatario dentro de los 5 días hábiles siguientes contados a partir de la fecha en que quede firme la adjudicación y la confección del contrato según apartado A.16 denominado *Contrato*, señala que *“Una vez firme el acto de adjudicación el SENARA confeccionará el respectivo contrato entre partes”*(lo subrayado no corresponde al original).

Otra práctica de la Administración Activa que introduce alargamiento en el plazo, se relaciona con el momento en que se presenta la revisión de las ofertas por parte de las áreas técnica y legal, ya que pese a que son criterios y competencias diferentes, se observó en los tres casos que se atrasó el criterio técnico hasta que se presentó el informe legal. Dicho escenario muestra falta de claridad acerca de la normativa por parte de los participantes del proceso. Lo anterior, contraviene la norma 4.6 Cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico de las NCISP.

- d) Según el articulado 42 bis de la LCA y 87 de RGLC de la normativa nacional, se señala que el plazo máximo para dictar el acto final de adjudicación no podrá ser superior al doble del plazo que se otorgó para la presentación de ofertas. Sin embargo; se determina que en los 3 casos analizados, el plazo establecido dentro del cartel para el acto de adjudicación fue de 30 días, pese a que para la licitación abreviada 2012 LA 000004-OC la recepción y apertura de ofertas se definió en 7 días, para licitación abreviada 2012 LA 000019-OC la recepción y apertura de ofertas fue de 8 días y para licitación abreviada 2012 LA 000005-OC 10 días inicialmente. Esto significa que en los casos evaluados se superó el plazo establecido por la normativa para dictar el acto de adjudicación.

De igual forma esta situación también genera inobservancia a las normas 4.6 Cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico mencionada anteriormente y 4.5.1 Supervisión constante, esta última relacionada con:

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

- e) Se presentan una serie de actividades del proceso de contratación administrativa que sobrepasan el tiempo estipulado en la normativa interna y en los cronogramas incluidos para cada proceso licitatorio evaluado, sin su debida justificación en el expediente de contratación, entre ellas: revisiones de admisibilidad del cartel por parte de Servicios Administrativos, presentación de certificaciones presupuestarias, valoración de subsanes, revisiones del cartel por parte de Dirección Jurídica, aplicación de correcciones al cartel por parte de la dirección promovente, solicitud de subasanes a los oferentes, elaboración de contrato modelo por parte de la Dirección Jurídica, elaboración del informe técnico por parte de la Unidad Promovente y del informe legal por parte de la Dirección Jurídica, comunicado del acto de adjudicación por parte de la Secretaria de Junta Directiva, trámite de remisión a la Dirección Jurídica para refrendo interno, acto de adjudicación por parte de la Junta Directiva, solicitud de elaboración y firma del contrato, solicitud al adjudicatario de la

presentación de garantía de cumplimiento, trámites de no objeción del cartel por parte del BCIE y la orden de inicio.

Por ejemplo, para la licitación 2012LA 000019 OC se determina que después del proceso de apertura de ofertas se tarda 42 días en la presentación de la certificación presupuestaria, dado que al iniciar el proceso en un período anterior, fue necesaria una certificación de compromiso de incorporación para el período siguiente, o el caso por ejemplo de la licitación 2012 LA 000004-OC, donde el oferente no presentó los subsanes dentro de los 5 días que establece la normativa y no se continuó con el proceso al sexto día, sino que pasaron 9 días para continuar a la siguiente actividad.

Otro evidencia de esta situación se presenta en la licitación 2012 LA 000004-OC; donde no se encuentra el razonamiento formal del porqué se comunica la orden de inicio de esta contratación hasta casi 3 meses después de que se contó con la presentación de la garantía de cumplimiento, firma del contrato y confección de la orden de compra. Este hecho, aparte de incumplir con la normativa según artículo 192 Orden de inicio del contrato, también refleja vacíos en el expediente, e inobservancia del articulado 10 del RLCA, inciso c), el cual señala que la Proveeduría institucional deberá establecer los controles necesarios para cumplir con el cronograma estándar de las tareas y plazos máximos y a la norma 6.1 Seguimiento del SCI de la NCISP señalada con anterioridad.

- f) El cartel en el punto A.13.2, establece para los 3 casos un plazo de adjudicación de 30 días hábiles contados a partir de la fecha de apertura de las ofertas, para efectuar el estudio completo de las ofertas recibidas, solicitar aclaraciones del caso y realizar la adjudicación respectiva. No obstante; el tiempo real en estas actividades para los casos analizados superó estos plazos-. licitación abreviada 2012 LA 000004-OC 53 días- licitación abreviada 2012 LA 000019-OC 77 días y la licitación abreviada 2012 LA 000005-OC 88 días. Esta situación nuevamente contraviene el artículo 10 RLCA inciso c) y las normas 4.5.1 Supervisión constante y 6.1 Seguimiento antes detalladas.

El escenario antes expuesto, refleja una serie de aspectos que necesariamente requieren acciones de mejora para poder garantizarse un proceso eficiente y eficaz de contratación administrativa en cuanto al cumplimiento de plazos se refiere, ya que la realidad muestra la carencia de mecanismos de seguimiento y supervisión que respondan a los riesgos a los que se expone la institución durante este proceso, por cuanto se observa:

- a) Falta de supervisión por parte de titulares subordinados sobre las regulaciones internas o mecanismos de control para asegurarse que estén alineadas con la normativa vigente.
- b) Falta de una reunión consensuada de todos los actores dentro del proceso de contratación que les haya permitido establecer la totalidad de las

actividades que involucra un proceso de contratación administrativa, incluyendo entre ellas los trámites de traslado administrativo interno (tanto dentro de las unidades como entre unidades o áreas) y la definición de sus plazos de cumplimiento de acuerdo con la normativa y la estructura institucional.

- c) Ausencia de mecanismos de seguimiento eficientes ajustados a la normativa nacional que permitan llevar un control oportuno con información suficiente y pertinente sobre el estado real de los procesos de contratación de acuerdo con el cronograma, así como de acciones concretas por parte de los responsables de tomar decisiones en caso de que los plazos se desfasen, en este caso Servicios Administrativos con su competencia de conducir el proceso de contratación administrativa, así como el control cruzado que debe ejercer la UAP en su función de supervisar las adquisiciones de bienes y servicios de todos los componentes y asegurar que se empleen los procedimientos y políticas del BCIE.
- d) Falta de debido cuidado durante la ejecución del proceso de contratación de los responsables de aplicar y cumplir la normativa nacional y la del cartel de condiciones.
- e) Falta de claridad sobre las acciones aplicadas por la Administración Activa en relación con las actividades siguientes al acto de adjudicación, específicamente sobre la solicitud de garantía de participación y la elaboración de contrato, así como la incidencia de la participación dentro del proceso de un órgano externo para el trámite de no objeción.
- f) Falta de compromiso de los responsables participantes en el proceso de ajustarse a los plazos definidos o al menos justificar formal y oportunamente los atrasos y definir nuevas reprogramaciones.
- g) Falta de supervisión y compromiso también por parte de los responsables de garantizarse el cumplimiento de objetivos institucionales mediante gestiones eficientes y eficaces de acuerdo con la planificación del SENARA, mediante un seguimiento más eficiente sobre este proceso de contratación.
- h) Falta de análisis y consultas oportunas que permitan valorar si los tiempos que dependen de un ente externo -BCIE- afectan o no la definición y el cumplimiento del plazo de adjudicación y la forma de regular los mismos ante dicho escenario.

Asimismo; en reunión efectuada con la Administración Activa para identificar las causas de las debilidades determinadas en el seguimiento del proceso de contratación, se señaló que esto se debe a: a) picos de trabajo que aumentan y recargan el trabajo administrativo en el poco personal asignado para estas tareas, b) los manejos internos dentro de las unidades que implican tiempos no considerados en las programaciones, c) el haber definido plazos sin considerar la capacidad real de la institución, d) el conceptualizar los proyectos desde el punto de vista técnico sin considerar el manejo de las contrataciones y la carga de

trabajo de la parte administrativa, e) la inclusión de los plazos que tarda el BCIE dentro del plazo de adjudicación, f) el que la Junta Directiva no haya sesionado durante cierto período en el 2012, g) falta de inducción en este tema y h) la falta de apoyo tecnológico.

Las debilidades señaladas en los apartados anteriores, exponen a la institución a evidentes incumplimientos de plazos sin justificaciones formales y que pueden ser causal de responsabilidad administrativa, ya que muestran un debilitamiento del sistema de control interno institucional por la falta de seguimiento, falta de actividades de control integradas a la gestión y en respuesta a riesgos y falta de una actuación que demuestre el compromiso y apego al SCI con actuaciones de los superiores jerárquicos como parte de sus labores cotidianas, ante los evidentes retrasos durante los procesos de contratación, exponiendo con ello a la Administración Activa a: riesgos de cumplimiento y dirección como los descritos en el punto 1.7 del presente informe; riesgos de operación asociados con la formalización de procedimientos para regular la actividad de las distintas unidades administrativas de la institución y de eficiencia relacionado con el consumo óptimo de recursos que se hace para la ejecución de los distintos proceso de trabajo.

De igual forma el atraso en los procesos de contratación tiene un efecto directo sobre el cumplimiento de objetivos institucionales y metas relacionadas con esos procesos de contratación, máxime considerando que una parte considerable del presupuesto institucional está dirigida a la adquisición de bienes y servicios, hecho que expondría al SENARA a riesgos de alineación como el descrito en el apartado 1.7 del presente informe, a riesgos de operación y a riesgos de imagen enfocado hacia posibles sub ejecuciones porque los recursos no se aplicaron oportunamente, mostrando con ello gestiones inoportunas e ineficientes.

Es importante señalar que el hecho de superar los plazos que estableció la Administración Activa para el dictado del acto de adjudicación, podría implicar que los oferentes opten por retirar la oferta propuesta, asumiendo con ello la institución riesgos de oportunidad, eficiencia y financieros porque puede también que la oferta que se retire sea la más conveniente para satisfacer la necesidad institucional y que las que queden tengan costos mayores, con el consiguiente impacto financiero a nivel institucional.

2.2 NECESIDAD DE GARANTIZAR LA CONGRUENCIA DE LA NORMATIVA INTERNA Y SU AJUSTE AL MARCO JURÍDICO QUE REGULA EL TEMA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

Se determinó como parte de este estudio, que los mecanismos de control definidos por la Administración Activa son incongruentes entre sí y con la normativa, situación que contraviene las normas 4.6 Cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico y 4.5.1 Supervisión constante y por ende pone en entredicho la efectividad de los mismos, por cuanto:

- a) Los cronogramas propuestos y adjuntos dentro de la documentación de los expedientes, no calzan con los plazos del formato aprobado por la Administración Activa, ya que se estima que para este tipo de licitación el promedio del trámite debería ser de 128 días y se reciben -para la muestra revisada-, cronogramas con un cálculo de 346 días, 223 días y 174 días. Además; dentro del expediente no se observa que posteriormente la Unidad de Servicios Administrativos haya solicitado un cronograma ajustado, o bien, si producto del proceso de revisión se hubiese obligado a reprogramaciones de acuerdo con los plazos reales consumidos. Esta situación reitera el incumplimiento del artículo 10 del RLCA y de las normas 4.6 y 4.5.1 de las NCISP.

De igual forma, este escenario genera la duda sobre la utilidad de este cronograma durante el proceso para controlar los tiempos, ya que no se evidencia su seguimiento. Asimismo no se tiene certeza de si estos cronogramas modelo fueron debidamente divulgados, ya que no fue posible evidenciar su comunicación a nivel institucional, aunque sí su aplicación incorrecta.

Por otra parte, se observó que para las contrataciones 2012 LA 000004-OC y 2012 LA 000019-OC se estableció un plazo de recepción de ofertas de 30 días en el cronograma remitido por la unidad promovente que no coincide con lo establecido en los carteles respectivos (7 y 8 días respectivamente) y que contraviene el artículo 99 "Recepción de oferta" del RLCA por cuanto dicho plazo no puede ser mayor a 20 días.

Lo anterior evidencia omisiones en las revisiones que se realizan a estos prerequisites, contraviniendo nuevamente las normas 4.5.1 Supervisión constante y 4.6 Cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico.

- b) El punto A.12 del cartel señala en el segundo párrafo que el plazo para subsanar deficiencias encontradas en las ofertas es de 5 días hábiles después del acto de apertura de ofertas, lo cual coincide con el Artículo 80 del RLCA - Corrección de aspectos subsanables o insustanciales- que establece hasta 5 días. Sin embargo, la tabla de plazos definida por la Administración Activa establece 3 días, por tanto esta tabla o cronograma modelo se separa del marco legal, con lo cual se desatiende la norma 4.6 Cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico de las NCISP
- c) El punto A.9.4 del cartel establece que el oferente dispone de un plazo de 10 días hábiles contados a partir del día hábil siguiente en que haya sido notificado el acto de adjudicación, para presentar recursos de revocatoria al mismo. Sin embargo, los modelos de tablas de plazo establecidos por la Administración Activa, señalan que el período para revocar o dar firmeza a la adjudicación es de 5 días, lo cual coincide con lo establecido en el articulado

91 de la LCA y 185 del RLCA. Esto evidencia incongruencia del cartel respecto a la normativa nacional y los mecanismos establecidos para guiar el proceso de contratación a nivel interno, propiciándose vía cartel un incumplimiento al marco normativo y por consiguiente a la norma 4.6 Cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico.

- d) El punto del cartel A.13.2 sobre el plazo de adjudicación señala que el SENARA tomará 30 días hábiles contados a partir de la fecha de apertura de las ofertas, para efectuar el estudio completo de las ofertas recibidas, solicitar aclaraciones del caso y realizar la adjudicación respectiva. Sin embargo, si se suma los días asignados a las actividades de la tabla de plazos modelo definida por la Administración Activa después de actividad de apertura de ofertas hasta el acto de adjudicación, la sumatoria da como resultado 51 días. Lo anterior evidencia omisiones en la revisiones que se realizan a los controles emitidos para verificar la normativa interna (cartel), contraviniendo las normas 4.5.1 Supervisión constante y 4.6 Cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico.

Por otra parte, según el artículo 87 del RLCA, el plazo para dictar el acto final de adjudicación no podrá ser superior al doble del plazo que se otorgó para la presentación de ofertas, dado que los plazos establecidos para la presentación de ofertas fueron de 7, 8 y 10 días en las licitaciones analizadas, el plazo establecido en el cartel se separa de lo que reglamentariamente es procedente y puede generar procedimientos disciplinarios.

- e) De acuerdo con el punto A.15.1 Garantía de participación del cartel, se establece que esta garantía deberá tener una vigencia de 60 días a partir de la fecha de apertura de ofertas. Sin embargo, si se suma el tiempo que establece la tabla de plazos para este procedimiento desde los días estimados para la apertura hasta la adjudicación suma 71 días, no existiendo con ello congruencia entre la vigencia de documentos que se solicitan a los oferentes y los mecanismos de control establecidos por la Administración Activa, toda vez que esta garantía busca asegurar que se mantenga el interés y cumplimiento por parte de quienes participan, y los controles establecidos buscan garantizar una gestión eficiente y eficaz del cumplimiento plazos. Por consiguiente se debilita el cumplimiento de las normas 4.5.1 Supervisión constante y 4.6 Cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico de las NCISP.
- f) En el apartado A.9.2 del cartel se incluyó como un solo tema, que los plazos de respuesta del SENARA, serán 10 días hábiles sobre toda solicitud formal de aclaración, objeción al cartel o recurso de revocatoria. Sin embargo, el RLCA establece plazos diferenciados para estos hechos. Es así como el artículo 60 del RLCA establece que para aclaraciones relacionadas con el cartel serán 5 días siguientes a su presentación, para resolución de objeciones al cartel cuenta con 10 días hábiles para resolver (Artículo 173 RLCA) y en el caso de recurso de revocatoria el mismo debe resolverse dentro de los 15 días

hábiles siguientes al vencimiento del plazo dado al recurrente (Artículo 187 del RLCA). Por consiguiente lo establecido en el cartel se aparta del marco jurídico vigente.

- g) El articulado 80 del RLCA establece que la Administración realizará el análisis de los aspectos formales de las ofertas dentro de los 5 días hábiles siguientes a la apertura de ofertas, no obstante la tabla plazos establece 8 días hábiles, apartándose la disposición interna del marco legal.
- h) No hay congruencia entre la vigencia de los plazos solicitados para ofertas -30 días-, en relación con los plazos definidos en las tablas de plazos propuestas por la Administración Activa las cuales señalan: para el caso de la Licitación abreviada 2012 LA 000019-OC: 60 días, Licitación abreviada 2012 LA 000005-OC: 56 días y el propuesto para Licitación abreviada 2012 LA 000004 OC: 78 días, corriéndose el riesgo la Administración Activa de que el oferente pueda retirar la oferta porque el plazo de adjudicación es mucho más extenso que el de la vigencia de la oferta y pueda perder interés.
- i) La posibilidad de recibir objeciones al cartel no se identifica dentro de la tabla de plazos modelo. Siendo que este plazo correspondería a un primer tercio del plazo establecido para la recepción de las ofertas, según se indica en el punto A.9.1 del cartel, que coincide con lo establecido en el Art. 170 del RLCA, existiría confusión para el cálculo de este período, ya que la Administración Activa estableció para la apertura de ofertas los siguientes plazos: licitación abreviada 2012 LA 000004-OC: 7 días, licitación abreviada 2012 LA 000019-OC: 8 días y para licitación abreviada 2012 LA 000005-OC: 10 días. Esta situación podría generar inobservancia de la norma 4.6 de las NCISP.

De lo señalado en los párrafos anteriores se evidencia que la Administración Activa debe emprender acciones de mejora para subsanar las debilidades relacionadas con:

- a. Poca eficiencia de los controles emitidos para verificar el cumplimiento de plazos ya que no se puede verificar su efectividad y congruencia con la normativa, así como la participación de todos los funcionarios y áreas involucradas en el proceso.
- b. Falta de debido cuidado durante la ejecución del proceso de contratación por parte de los responsables de aplicar y cumplir la normativa nacional e interna establecida, tomando en cuenta que el control del cumplimiento de los cronogramas -tareas y plazos-, es una de las funciones principales de las Proveedurías institucionales o de las que unidades que cumplen con ese rol.
- c. Falta de supervisión de las áreas que emiten regulaciones internas como mecanismos de control para garantizarse la fluidez del proceso a fin de alcanzar sus objetivos -UAP, Servicios Administrativos- y de los que revisan -

- UAP, Dirección Jurídica- para asegurarse que estén alineadas con la normativa vigente.
- d. Falta de supervisión y compromiso por parte de los responsables para garantizarse el cumplimiento de objetivos institucionales mediante gestiones eficientes y eficaces de acuerdo con la planificación del SENARA.
 - e. Ausencia de análisis que permitan definir previamente, la congruencia de actividades relacionadas entre ellas, dentro del proceso de contratación y que posibiliten la definición de plazos congruentes, por ejemplo los plazos definidos para vigencia de la oferta, garantía de participación y adjudicación.
 - f. Falta de supervisión sobre las gestiones que realiza el personal de Servicios Administrativos, en el tema de contratación administrativa.
 - g. Omisión en el manual de contratación, de todos los plazos que deben considerarse en el proceso y que se determinaron en este estudio.

La Administración Activa coincide con esta Auditoría, en que los controles aplicados en los modelos de cartel y cronograma no se cruzaron para que fueran congruentes, que se ha dado falta de seguimiento durante el proceso y falta de toma de decisiones en los casos en que se han presentado desviaciones respecto a lo programado.

En ese sentido; es evidente que la aplicación de cronogramas con plazos que no se ajustan a la normativa nacional, hace incurrir en errores y genera programaciones inadecuadas que se alejan de la realidad institucional desde el inicio del proceso, reforzando el incumplimiento de plazos en diferentes etapas y por ende comprometiendo el cumplimiento de los objetivos institucionales y metas relacionadas con estos procesos de contratación, ya que se superan los tiempos de ley sin justificaciones formales sobre las desviaciones presentadas, lo cual puede ser un hecho generador de responsabilidad administrativa.

Asimismo, este comportamiento directamente provoca un debilitamiento del sistema de control interno institucional por: falta de actividades de control integradas a la gestión y en respuesta a los riesgos que enfrenta este proceso, falta de una actuación que demuestre el compromiso y apego al fortalecimiento del sistema de control interno de los responsables de fortalecerlo por medio de aprobación y divulgación de controles eficientes y eficaces y la definición de responsables y medidas para aplicar lo que corresponda -de acuerdo con la normativa- ante las evidentes desviaciones durante el proceso de contratación. Esta situación expone a la institución a riesgos de cumplimiento de plazos, eficiencia, operación, dirección, planeación, información, oportunidad y de alineación.

2.3 FORTALECIMIENTO DEL MANEJO DEL EXPEDIENTE DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA COMO MEDIO DE GARANTIZAR EL DEBIDO PROCESO.

En el tema de manejo de expedientes de contratación administrativa, son aplicables las normas de control interno que a continuación se señalan y que deben considerarse por parte de la Administración Activa para que este manejo se realice aplicando un marco mínimo de control interno. Asimismo aplica el artículo 11 del RLCA:

5.4 Gestión documental

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

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.”

5.6.1 Confiabilidad

“La información debe poseer las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y sea emitida por la instancia competente.”

5.6.2 Oportunidad

“Las actividades de recopilar, procesar y generar información, deben realizarse y darse en tiempo a propósito y en el momento adecuado, de acuerdo con los fines institucionales.”

5.6.3 Utilidad

“La información debe poseer características que la hagan útil para los distintos usuarios, en términos de pertinencia, relevancia, suficiencia y

presentación adecuada, de conformidad con las necesidades específicas de cada destinatario.”

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

Durante la ejecución de la evaluación realizada, se determinaron una serie de situaciones que contravienen esta normativa, según se detalla a continuación:

- a) Dentro de los expedientes de contratación administrativa se presentan debilidades en la información que se archiva, relacionada con:
- Oficios sin su correspondiente sello de recibido por parte de la unidad receptora u omisión de fecha de recibido, que respalde la oportunidad y eficiencia de las gestiones que se realizan.
 - Casos donde las fechas de recibido son incorrectas o no se identifican las firmas de quienes reciben o se omiten firmas en documentos originales.
 - Se determina por ejemplo que en la contratación 2012 LA 000004-OC cuando se hace el comunicado de adjudicación a los oferentes, la última nota tiene una fecha posterior a la fecha que se establece en el comprobante de fax. Estas condiciones debilitan la calidad de la información sobre la gestión institucional en cuanto a su confiabilidad y utilidad.
 - Se archiva en el expediente comprobantes de recibido en papel fax y debido a que para este tipo de papel con el tiempo se va borrando la información, no fue posible visualizar algunas fechas importantes para la revisión.
 - Foliados poco claros, duplicados y omisión de foliado con lo cual se debilita la garantía del principio de publicidad en los procedimientos de contratación administrativa.
 - En el expediente se encuentra una “última versión de cartel” que no contiene las fechas de recepción y apertura de ofertas y tampoco se observó el aviso de invitación completo. Por consiguiente se evidencia que se están incorporando borradores al expediente, contraviniendo el marco legal.
 - Errores de descripción en los documentos originales que se archivan en el expediente, como por ejemplo en la licitación 2012 LA 000005, donde el aviso de invitación de la licitación hace referencia a una Licitación Nacional cuando en realidad es una Licitación Abreviada, o errores en la referencia al año de la licitación.

b) No se identifica dentro del expediente de contratación, gestiones relevantes del proceso, como por ejemplo:

- Acuerdos de revisión del cartel y de la recomendación de adjudicación por parte de la Comisión de Licitaciones.
- Acuerdos de la Comisión de Licitaciones que justifiquen trámites o evidencien acciones respecto a procedimientos con plazos excesivos en caso de ser de su conocimiento.
- Aclaraciones a oferentes sobre el cartel comunicadas vía correo electrónico.
- Avisos de invitación completos con fechas.
- Cartel en su versión final con detalle de fecha de invitación y lugar.
- Correos de invitación detallados, ya que por ejemplo se evidencia el correo de remisión a oferentes dentro del expediente LA 00004-2012, únicamente un correo de "Notificación de Entrega" del 08-06-2012 que genera el sistema y menciona al parecer 5 oferentes, no garantizando con ello la transparencia del concurso y la veracidad mediante notificación escrita de la emisión de esos fax por parte del responsable.
- Oficio mediante el cual Gerencia remite a la Junta Directiva la recomendación de adjudicación.
- Oficio de remisión de recurso de revocatoria a Junta Directiva.
- Notas de notificación corroborando entrega de información vía fax o bien, notas que hagan constar la fecha y firma del contrato por parte del contratista y la recepción por parte de éste, del recibido de la copia de contrato y orden de compra, orden de inicio, entre otros.
- Notas de solicitud y trámite de devolución de garantía de participación.
- Comunicado formal de ampliación del período de apertura de ofertas.
- Justificaciones formales de vacíos de fechas en el trámite -hasta por más de 20 días-, como por ejemplo en las licitaciones 2012 LA 000004-OC y 2012 LA 000005-OC, donde el plazo que va de la no objeción del BCIE al cartel hasta la invitación a los oferentes, consumió 23 días y 26 días respectivamente.
- Razonamiento expreso dentro del informe integrado -tal como lo establece la normativa nacional- de como a pesar de que la oferta de Mexichem de Costa Rica para la licitación 2012LA 000004 OC no subsanó los aspectos solicitados para el cumplimiento de admisibilidad, continuó hasta el final del proceso. Tampoco se tiene evidencia de la justificación de la Administración Activa para la recepción de subsanes de forma extemporánea a la oferta en el caso de la licitación 2012 LA 000005 OC. Con esto se contraviene el articulado 83 del RLCA, ya que si bien le da la potestad a la Administración Activa para que por incumplimientos intrascendentes no se excluyan las ofertas, sí se debe razonar tal acción en el informe respectivo. Esto implica que también se da inobservancia a la norma de control interno 4.4 Exigencia de confiabilidad y oportunidad de la información, respecto a la recopilación y custodia de información relacionada con el desempeño institucional:

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

- c) Documentos archivados que no obedecen a un orden cronológico con lo cual se aparta del marco legal cuando se establece que los documentos deben estar conforme se vayan presentando, esto aparte de reflejar poco orden en el manejo del expediente y atentar contra la garantía constitucional del debido proceso.
- d) No se observa dentro del expediente los seguimientos realizados a los cronogramas propuestos para ir evidenciando el grado de eficiencia de proceso, pese a que se realizan informes semanales y se presentan a la Comisión de licitaciones.

Debido a la importancia de las debilidades detectadas en el manejo de los expedientes de contratación administrativa, se hizo una comunicación previa de las mismas a la Unidad de Servicios Administrativos –Oficio AI-OF-253-2013- para que la situación se fuera corrigiendo, además de que la situación ya ha sido reportada en otros informes de Auditoría, observándose que persisten las debilidades.

Las debilidades señaladas contravienen las NCISP, en sus articulados 5.4 Gestión documental, 5.6 Calidad de la información, 5.6.1 Confiabilidad, 5.6.2 Oportunidad 5.6.3 Utilidad y 6.1 Seguimiento y el artículo 11 del RLCA.

De igual forma se observa falta de debido cuidado durante la ejecución del proceso de contratación de los responsables de aplicar y cumplir la normativa nacional e interna establecida, considerando que el manejo de los expedientes es una de las funciones de las Proveedurías. Igualmente; este comportamiento evidencia fallas en el proceso de supervisión de las gestiones que se realizan en la Unidad de Servicios Administrativos.

La Administración Activa coincide con esta Auditoría en señalar que una de las causas es la falta de cuidado. Asimismo también mencionan como otras causas la cantidad de trabajo de la Unidad de Servicios Administrativos, falta de inducción, la atención de otras actividades de apoyo dejando de lado los controles y aspectos formales con el fin de acelerar los procesos.

Las situaciones detectadas en este tema, conllevan a un debilitamiento del sistema de control interno y a un incumplimiento de normativa, generando una potencial causal de responsabilidad administrativa, siendo que no se está fortaleciendo el sistema de control interno mediante la atención oportuna de recomendaciones y la definición de actividades de control para corregir las debilidades detectadas, exponiendo con ello a la institución a riesgo de cumplimiento, eficiencia y oportunidad.

Igualmente se determina que la ausencia de documentos relevantes dentro del expediente de contratación, atenta contra la transparencia en el proceso, ya que se puede omitir información importante que puede limitar la toma de decisiones, porque no se cuenta con datos relevantes y útiles para gestionar acciones, exponiendo con ello a la institución riesgos de oportunidad y relevancia.

También se debe mencionar que la omisión de foliado, la duplicación del mismo o los foliados incorrectos, generan que la información sea más susceptible en términos de seguridad, ya que se pueden sustraer documentos sin que se pueda detectar, exponiendo a la Administración Activa a riesgos de información.

2.4 FORTALECIMIENTO DE LOS MECANISMOS DE CONTROL RELACIONADOS CON LA SUPERVISIÓN DE LAS GESTIONES ASOCIADAS AL PROCESO DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

Otro de los aspectos que han resultado del presente análisis de cumplimiento de plazos es la ausencia de la supervisión por parte del Jерarca y titulares subordinados durante este proceso, la falta de compromiso por parte de los responsables de garantizarse el cumplimiento de objetivos institucionales mediante gestiones eficientes y eficaces de acuerdo con la planificación del SENARA y la falta de definición de responsables en cada una de las etapas del proceso, no solo Proveeduría con su competencia de conducir el proceso, sino del resto de áreas como apoyo a la búsqueda de eficiencia en esta gestión, de manera que permita dar una garantía razonable de un proceso eficiente y eficaz.

Como evidencia de lo anterior, se observa una serie de aspectos generales que evidencian la falta de actividades permanentes y periódicas de seguimiento para valorar la calidad del funcionamiento de este proceso, tales como:

- a) Omisión de seguimientos periódicos durante todo el proceso de contratación, imposibilitando garantizarse el cumplimiento de plazos definidos por la normativa, lo que ha provocado tiempos excesivos considerando el período que transcurre entre los plazos de elaboración del cartel y la orden de inicio, sin que se observen en el expediente justificaciones razonadas. Para la muestra seleccionada estos plazos fueron: licitación 2012 LA 00004: 265 días, 2012 LA 00005: 269 días y 2012 LA 000019: 224 días. Este escenario

contraviene las normas 4.5.1 Supervisión constante y la 4.5 Garantía y eficiencia de las operaciones relacionada con:

“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.”

- b) Uno de los aspectos más preocupantes que muestra este estudio, es la falta de acciones concretas por parte de la Unidad de Servicios Administrativos, Comisión de Licitaciones, Unidad Administradora del PROGIRH, unidades promoventes, Gerencia y la misma Junta Directiva, sobre las desviaciones a las programaciones y los tiempos excesivos que tarda un proceso de contratación administrativa. Este comportamiento se aparta del marco legal, generando inobservancia de las NCISP en sus articulados 4.5.1 Supervisión constante, 4.6 Cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico y 6.1 Seguimiento.
- c) Pese a que dentro de las funciones la Secretaría de la Comisión de Licitaciones, -que está a cargo del Coordinador de Servicios Administrativos-, se encuentra confeccionar las Actas de las Sesiones ordinarias o extraordinarias, para su revisión y aprobación por parte de la Comisión de Licitaciones, se determina que las actas de esta Comisión de Licitaciones para el período 2012, no se encuentran debidamente formalizadas, por cuanto las mismas carecen de firmas. Esta situación contraviene el artículo 9 del Reglamento de la Comisión de Licitaciones institucional, que establece que las actas deberán ser firmadas por la Presidencia y la Secretaría de la Comisión, el Artículo 56 de la Ley de Administración Pública que señala que las actas serán firmadas por el Presidente y por aquellos miembros que hubieran hecho constar su voto disidente y las NCISP 4.5.1 Supervisión constante, la 4.5 Garantía y eficiencia de las operaciones y 4.4.1 Documentación y registro de la gestión institucional, relacionada con:

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

Por otra parte también se observó que específicamente para la licitación 2012 LA 00005 OC, no se evidencia dentro de las actas de la Comisión de Licitaciones la recomendación de adjudicación por parte de esta, hecho que lo corrobora por medio de electrónico la licenciada Xinia Herrera Mata, esta omisión implica una

inobservancia al artículo 56 de la Ley de Administración Pública que indica: “1. De cada sesión se levantará una (sic) acta, que contendrá la indicación de las personas asistentes, así como las circunstancias de lugar y tiempo en que se ha celebrado, los puntos principales de la deliberación, la forma y resultado de la votación y el contenido de los acuerdos.” Esa omisión también contraviene lo establecido en el artículo 8 del Reglamento de la Comisión de Licitaciones que señala como responsabilidad de la Secretaría de la Comisión la transcripción de acuerdos, así como las NCISP 4.4.1 Documentación y registro de la gestión institucional y 4.5.1 Supervisión constante.

Por otra parte; se determina de la lectura de estas actas, la intención de mejorar el aspecto de cumplimiento de plazos en el proceso. No obstante; pese a semanalmente se le presenta a esa Comisión el “Estado de Contrataciones”, no se determina acuerdos concretos sobre aquellas actividades con retrasos injustificados, mostrando una inobservancia a la norma 2.2 Compromiso superior, en cuanto a que:

“ El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben apoyar constantemente el SCI, al menos por los siguientes medios:

b. Una actuación que demuestre su compromiso y apego al SCI, a los principios que lo sustentan y a los objetivos que le son inherentes, que se evidencie en sus manifestaciones verbales y en sus actuaciones como parte de las labores cotidianas.”

d. La aplicación de una filosofía y un estilo gerencial que conlleven la orientación básica de las autoridades superiores en la conducción de la institución y la forma como se materializa esa orientación en las actividades. Ambos elementos deben conducir a un equilibrio entre eficiencia, eficacia y control, que difunda y promueva altos niveles de motivación, así como actitudes acordes con la cultura de control.”

- d) Se observa la falta de formulación por parte de la Administración Activa, de objetivos o metas específicas sobre el tema de cumplimiento de plazos dentro de cada una de los planes de las áreas involucradas y por ende de controles para verificar su cumplimiento. Esto a pesar de que para el período del 2012, el presupuesto institucional destinó una suma considerable al tema de adquisiciones de bienes y servicios en la partida de Construcción, adiciones y mejoras que alcanzó la suma de ¢2.614.876.694,00, más lo que se destinó a las partidas de mantenimiento y reparación, materiales y suministros, materiales y productos de uso constante y mantenimiento, herramientas, repuestos y accesorios, bienes duraderos y útiles, materiales y suministro diverso, que también se adquieren mediante algún proceso de contratación.

Dicha situación obligaba a la institución a dar una rendición de cuentas oportuna y transparente del actuar de la Administración Activa en cuanto a

este tema se refiere, al cumplimiento de la normativa y a la eficiencia y eficacia durante la ejecución del proceso. Por consiguiente, la ausencia de planificación de metas sobre un tema tan relevante a nivel institucional imposibilita la atención adecuada de las normas de control interno 1.7 Rendición de cuentas sobre el SCI y la 1.4 Responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados sobre el SCI relacionada respectivamente con:

1.7 Rendición de cuentas sobre el SCI

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben disponer y ejecutar un proceso periódico, formal y oportuno de rendición de cuentas sobre el diseño, el funcionamiento, la evaluación y el perfeccionamiento del SCI, ante los diversos sujetos interesados.”

1.4 Responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados sobre el SCI

“La responsabilidad por el establecimiento, mantenimiento, funcionamiento, perfeccionamiento y evaluación del SCI es inherente al jerarca y a los titulares subordinados, en el ámbito de sus competencias. En el cumplimiento de esa responsabilidad las autoridades citadas deben dar especial énfasis a áreas consideradas relevantes con base en criterios tales como su materialidad, el riesgo asociado y su impacto en la consecución de los fines institucionales, incluyendo lo relativo a la desconcentración de competencias y la contratación de servicios de apoyo. Como parte de ello, deben contemplar, entre otros asuntos, los siguientes:

d. La vigilancia del cumplimiento, la validez y la suficiencia de todos los controles que integran el SCI.

e. La comunicación constante y el seguimiento de los asuntos asignados a los distintos miembros de la institución, en relación con el diseño, la ejecución y el seguimiento del SCI.

f. Las acciones pertinentes para el fortalecimiento del SCI, en respuesta a las condiciones institucionales y del entorno.

- e) El Jerarca no ha profundizado específicamente en el tema de plazos, ya que limita su participación en este proceso a la adjudicación o aprobación de normativa sobre el particular. Sin embargo; no se evidencia que la atención de esta gestión haya sido oportuna ya que es una de las actividades que ha consumido tiempo considerable. Además; tampoco se comprueba algún interés posterior del Jerarca por verificar la duración del proceso. Esta situación contraviene las normas de control interno 1.7 Rendición de cuentas sobre el SCI, la 1.4 Responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados

sobre el SCI, incisos d, e y f y la norma 2.2 Compromiso superior, incisos b) y d).

- f) No se han incorporado formalmente dentro del proceso de contratación administrativa, consideraciones especiales de tipo ético que garanticen un desempeño ajustado a altos estándares de comportamiento, que permitan una cabal rendición de cuentas transparente y oportuna, pese a que la Auditoría ya ha asesorado al máximo Jerarca sobre la necesidad de considerar estos aspectos éticos en este importante tema. Esta situación puede contravenir la norma 2.2 Compromiso superior, inciso d) de las NCISP.

En términos generales se observa que al no ser el proceso de contratación administrativo considerado como estratégico dentro de la planificación institucional, no se ha analizado el impacto que a nivel de cumplimiento de objetivos institucionales conlleva un atraso en los procesos de contratación, máxime considerando que una parte significativa del presupuesto institucional está destinado a la adquisición de bienes y servicios.

La Administración Activa coincide con esta Auditoría, al señalar que una de las causas de las debilidades observadas, se relaciona con la falta de una meta institucional relacionada con este tema y una falta de claridad sobre la definición de funcionalidad en este proceso. Además señala que el problema de seguimiento y supervisión es un problema institucional que afecta a todos los procesos, sobre lo cual incide la falta de recurso humano en algunas áreas y la falta del debido cuidado en cuanto a la firma de las actas se refiere.

La situación en general implica un incumplimiento de la normativa que puede conllevar a responsabilidad administrativa, ya que se evidencia un debilitamiento del sistema de control interno sin evidencia de la actuación superior ante los evidentes procesos tardíos de contratación administrativa, pese a que su impacto a nivel institucional conlleve en algunos de los casos a incumplimiento de objetivos institucionales por posibles procesos de sub ejecución presupuestaria, exponiendo con esto a la institución a riesgos de cumplimiento, eficiencia, dirección e imagen.

III. CONCLUSIÓN

Con la evaluación realizada se concluye que para los procedimientos de licitación abreviada del año 2012, el SENARA se apartó de los plazos establecidos en la normativa de contratación que rige este proceso, generando con ello niveles de eficiencia y eficacia insatisfactorios, con una débil gestión de todas las áreas que participan en este proceso, hecho que evidentemente expone a la institución a riesgos de cumplimiento, oportunidad, eficiencia, imagen, planificación, dirección y financiero.

De igual forma; se concluye que pese a que se aplican algunas actividades de control como lo son los modelos de carteles y cronogramas para lograr mayor eficiencia en el proceso de contratación, los mismos no obedecen en algunas de sus actividades, a los plazos que define la normativa nacional, lo que aunado a la falta de seguimiento periódico durante el proceso de contratación, la falta de definición formal de los responsables de monitorear esta gestión y la falta de aplicación de controles como respuesta a una administración adecuada del riesgo, han provocado que esta gestión no se ajuste a los plazos de ley y además provoque un debilitamiento al sistema de control interno.

Además; la evaluación realizada permite concluir que todas las áreas y los participantes en el proceso están sujetos a mejoras dentro de su gestión, por cuanto se observaron debilidades relacionadas con los temas de programación del proceso, falta de claridad sobre el cumplimiento del marco legal y técnico que regula esta materia, debilidades en la gestión documental específicamente sobre los expedientes de contratación administrativa y falta de definición clara de responsabilidades.

Por último, se concluye que la ausencia de mecanismos de supervisión y seguimiento oportunos por parte de los responsables de esta gestión durante el proceso de contratación administrativa, resta credibilidad a su compromiso de actuar mediante acciones concretas ante los atrasos presentados, o bien, mediante la definición de controles eficientes que den una garantía razonable de eficiencia sobre este proceso.

IV. RECOMENDACIONES

Como oportunidad de mejora para el fortalecimiento del sistema de control interno institucional y con el propósito de que la gestión de seguimiento que realiza la Administración Activa garantice de manera razonable operaciones basadas en eficacia, eficiencia y economía en el manejo de los recursos públicos involucrados y en el proceso de toma de decisiones, se emiten las siguientes recomendaciones a la Junta Directiva, Gerencia, Dirección de INDEP, Dirección Jurídica, Dirección Administrativa, Dirección de Planificación, UAP, Comisión de Licitaciones y Unidad de Servicios de Administrativos.

Para la implementación de las recomendaciones, o en caso de discrepancia con las mismas, se deberá considerar lo que al respecto establece la Ley General de Control Interno, según se cita a continuación:

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

a) El titular subordinado, en un plazo improrrogable de diez días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, ordenará la implantación de las

recomendaciones. Si discrepa de ellas, en el transcurso de dicho plazo elevará el informe de auditoría al jerarca, con copia a la auditoría interna, expondrá por escrito las razones por las cuales objeta las recomendaciones del informe y propondrá soluciones alternas para los hallazgos detectados.

b) Con vista de lo anterior, el jerarca deberá resolver, en el plazo de veinte días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de la documentación remitida por el titular subordinado; además, deberá ordenar la implantación de recomendaciones de la auditoría interna, las soluciones alternas propuestas por el titular subordinado o las de su propia iniciativa, debidamente fundamentadas. Dentro de los primeros diez días de ese lapso, el auditor interno podrá apersonarse, de oficio, ante el jerarca, para pronunciarse sobre las objeciones o soluciones alternas propuestas. Las soluciones que el jerarca ordene implantar y que sean distintas de las propuestas por la auditoría interna, estarán sujetas, en lo conducente, a lo dispuesto en los artículos siguientes.

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

Entiéndase por titular subordinado, aquel funcionario de la administración activa responsable de un proceso, con autoridad para ordenar y tomar decisiones.

Artículo 37. —*Informes dirigidos al jerarca.* *Cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este deberá ordenar al titular subordinado que corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente.*

Igualmente el Jerarca y los titulares subordinados a quienes se remiten las recomendaciones de este informe, son responsables de dar seguimiento y velar por el efectivo cumplimiento de las mismas, así como de remitir copia a esta Auditoría, de los documentos en que se acredite la atención de estas. Cabe la oportunidad para indicar que el seguimiento de este informe deberá ajustarse al procedimiento divulgado mediante oficio GG-OF-722-2013 del 12-09-2013.

A LA JUNTA DIRECTIVA

4.1 En lo sucesivo deberán tomarse las acciones necesarias para que los procesos de adjudicación de licitaciones y la comunicación del acto de adjudicación, se ajusten a los plazos definidos por la Administración Activa. Igualmente; se deberá implementar mecanismos de control que le permitan estar informados periódicamente acerca de la eficiencia de los procesos de contratación y su impacto a nivel institucional, dada la importancia estratégica de este proceso para el cumplimiento de metas institucionales. Remitir a esta Auditoría a más

tardar el **28 de abril 2014**, detalle de los mecanismos de control establecidos para estar informados periódicamente de la eficiencia de los procesos de contratación y de su efecto en la gestión institucional. (Ver puntos 2.1 y 2.4)

A LA GERENCIA

4.2 Actualizar el procedimiento del proceso de contratación administrativa definido en el Manual de contratación y administración de contratos, de manera que formalmente se indique: políticas del procedimiento, plazos congruentes con el marco jurídico aplicable, responsables y puntos de control durante todo este proceso. De igual forma, en caso de que realice alguna modificación con la inclusión de otras actividades, se deberá actualizar el diagrama de flujo actual en relación con este procedimiento. Remitir a esta Auditoría a más tardar el **30 de mayo del 2014**, copia del procedimiento debidamente aprobado, así como copia de la respectiva divulgación a nivel institucional. (Ver punto 2.2)

4.3 Incluir dentro de la normativa interna relacionada con el proceso de contratación administrativa- tal y como ya lo había señalado esta Auditoría en alguna oportunidad a la Junta Directiva- estándares éticos para evitar o dar tratamiento a situaciones relacionadas con: el tráfico de influencias, la participación, en el proceso de funcionarios que tienen facultad jurídica de decidir, deliberar, opinar, asesorar o participar de cualquier otra forma en el proceso de selección y adjudicación de las ofertas, en la etapa de fiscalización posterior, o en la ejecución del contrato, el suministro de información que confiera una situación de privilegio y provecho indebido a algún oferente o contratista., el uso de maniobras o artificios para la selección de un contratista o la ejecución de un contrato administrativo, el uso indebido de fondos públicos, la autorización de egresos innecesarios, exagerados o superfluos, la autorización de compromisos o erogaciones sin contenido presupuestario., la fragmentación ilegal de contrataciones y la recepción o solicitud de dádivas, comisiones o regalías de los proveedores. Asimismo se deberán establecer mecanismos para verificar su cumplimiento. A más tardar el **30 de mayo del 2014**, se deberá acreditar ante la Auditoría Interna, dicha inclusión –estándares y forma de verificar su cumplimiento- en la normativa interna, así como de su divulgación a todos los funcionarios. (Ver punto 2.4)

4.4 Retomar ante la Junta Directiva el tema de la propuesta de modificación de autorización de límites de contratación, de manera que se introduzca agilidad al proceso trasladando el tema de adjudicación de algunos procedimientos de contratación a la Gerencia. Remitir a esta Auditoría copia de nota remisión de la propuesta ajustada según lo solicitado por Junta Directiva, a más tardar el **28 de abril de 2014**. (Ver punto 2.1, recomendación de la Administración).

A LA DIRECCIÓN DE INDEP

4.5 Adecuar las medidas de control correspondientes para garantizarse que:

- a) Los cronogramas que se presentan como requisito de admisibilidad del expediente de cualquier procedimiento de contratación que se genere de esa Dirección, se ajusten a los plazos que la normativa institucional haya definido.
- b) El personal a su cargo cumpla con los plazos que establezca la Administración Activa para las actividades que dentro del procedimiento de contratación les corresponda, o bien se remitan oportunamente las justificaciones del caso si se dieran retrasos en el proceso.
- c) Mantenerse informada periódicamente acerca de la eficiencia de los procesos de contratación que le competen a su área y tomar las acciones correspondientes en caso de que se encuentren desviaciones que afecten el accionar de la gestión en esa Dirección en cuanto a metas y objetivos relacionados con procesos de contratación administrativa.

Remitir a esta Auditoria a más tardar el **30 de abril 2014**, un listado de medidas de control establecidas y comunicadas al personal –con evidencia del recibido por parte de los mismos- para garantizarse el cumplimiento de los aspectos anteriores.

A LA DIRECCIÓN JURÍDICA

4.6 Establecer las medidas necesarias dentro de la estructura actual de esa Dirección para ajustarse a los plazos definidos por la Administración Activa en lo que respecta a las actividades que le competen dentro del proceso de contratación administrativa, o bien, formalizar oportunamente las justificaciones del caso por retrasos en estos plazos. Remitir a esta Auditoria a más tardar el **30 de abril 2014**, detalle de las medidas establecidas para garantizarse el cumplimiento de los plazos que están bajo su responsabilidad en materia de contratación administrativa y evidencia de la divulgación al personal a su cargo. (Ver punto 2.1 y 2.4)

A LA DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA-FINANCIERA

4.7 Definir formalmente las responsabilidades de la Unidad de Servicios Administrativos de acuerdo con su papel de Proveeduría institucional y de acuerdo con lo que establece la normativa nacional. Remitir a esta Auditoría a más tardar el **10 de abril del 2014** copia de la definición formal de responsabilidades a Servicios Administrativos con el recibido conforme por parte de la encargada. (Ver punto 2.1 y 2.4).

4.8 Solicitar a la Unidad de Recursos Humanos la inclusión inmediata dentro del plan de capacitación 2014, del tema de contratación administrativa en relación con las gestiones que conforman el proceso, responsables y los plazos de cumplimiento, de manera que todos los participantes en la gestión de contratación administrativa fortalezcan sus conocimientos en el tema y puedan aclarar dudas y así realizar una gestión más eficiente y eficaz. Remitir a esta Auditoría a más tardar el **07 de abril del 2014**, copia de la solicitud de inclusión y copia del plan de capacitación 2014 ajustado a esta necesidad institucional. (Ver punto 2.1, 2.2, 2.3 y 2.4.).

A LA DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN

4.9 Valorar dentro de la planificación institucional, la inclusión de metas dirigidas al proceso de contratación administrativa, considerando el impacto que este proceso tiene dentro de los objetivos institucionales y además los riesgos a los que se expone la institución en caso de que esta gestión no se esté realizando de manera eficiente y eficaz. Remitir a esta Auditoría copia del documento en el que conste la valoración realizada y las decisiones tomadas al respecto, a más tardar el **31 de marzo del 2014**. (Ver punto 2.4 recomendación de la Administración)

4.10 Determinar una vez finalizado el estudio de cargas de trabajo, si la estructura actual de trabajo -con los recursos actuales- del proceso de contratación administrativa se ajusta a niveles razonables de eficiencia y eficacia. En caso de no ser así, emitir las conclusiones y recomendaciones del caso para fortalecer la gestión institucional sobre este proceso. Remitir a esta Auditoría indicación de la fecha de conclusión del estudio de cargas de trabajo a más tardar el **31 de marzo del 2014** y copia del análisis realizado respecto a lo aquí recomendado, **10 días hábiles después de obtenidos los resultados** del estudio de cargas de trabajo. (Ver puntos 2.1. 2.2 y 2.3 recomendación de la Administración)

ALA UAP

4.11 Establecer mecanismos de control dirigidos a fortalecer la supervisión del proceso de adquisición de bienes y servicios de todos los componentes relacionados con PROGIRH y asegurar que se empleen los procedimientos y políticas del BCIE o las que éste disponga cuando se haga uso de sus recursos, especialmente considerando que según lo expresa dicha entidad, el trámite de no objeción no se asocia con la responsabilidad de verificación del cumplimiento legal y técnico en los carteles o adjudicaciones, responsabilidad que sigue recayendo en el SENARA. Asimismo deberá definir acciones en caso de identificar desviaciones a lo programado. Remitir a esta Auditoría a más tardar el **28 de abril del 2014** copia del detalle de los mecanismos de supervisión establecidos y de las acciones a seguir definidas, en caso de identificar atrasos que afecten el proceso

de contratación, con evidencia de su divulgación a los interesados. (Ver puntos 2.1 y 2.4)

A LA COMISIÓN DE LICITACIONES

4.12 Formalizar todas las actas que a la fecha respaldan la gestión de ese órgano colegiado y que no se encuentran firmadas. Asimismo tomar las medidas del caso para evitar que se repita esta situación en lo sucesivo. Remitir a esta Auditoría a más tardar el **28 de abril de 2014**, evidencia de la formalización de las actas, así como de los mecanismos de control establecidos formalmente, para evitar que esta situación se vuelva a presentar. (Ver punto 2.4).

4.13 Establecer mecanismos de control relacionados con la gestión de cumplimiento de plazos de contratación, para contar con información suficiente y pertinente que les permita garantizarse procesos eficientes y eficaces de los diferentes procedimientos concursales que pasan por esta Comisión. Asimismo deberá establecer las medidas correspondientes en el momento de identificar desviaciones a lo programado y dejarlo evidenciado formalmente dentro del acta correspondiente, mejorando con ello su proceso de toma de decisiones y rendición de cuentas. Remitir a esta Auditoría a más tardar el **28 de abril de 2014**, copia del acta formal donde se definen dichos mecanismos de control y acciones a seguir en caso de desviaciones de cumplimiento de plazos en los diferentes procedimientos concursales, así como de su divulgación a los interesados. (Ver puntos 2.4)

A LA UNIDAD DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS

4.14 Coordinar con los funcionarios involucrados en el proceso de contratación administrativa, los ajustes a los carteles y cronogramas modelo de acuerdo con la normativa nacional y con todas las actividades que cada procedimiento concursal requiere. Previo a la definición del cronograma deberá realizarse un análisis con todas las unidades participantes del proceso -unidad promovente, técnica, legal y financiera de ser el caso-de manera que se identifiquen todas las actividades para realizar un proceso de contratación administrativa y se realice una valoración consensuada y más cercana a la realidad institucional para cumplirlas a la luz de la normativa que regula este proceso. Remitir a esta Auditoría a más tardar el **30 de mayo del 2014**, copia del análisis consensuado de la identificación de actividades y plazos de acuerdo con la normativa, copia de los modelos de cartel y cronogramas ajustados a la normativa nacional y copia de su divulgación a todo el personal. (Ver puntos 2.1 y 2.2)

4.15 Establecer mecanismos de control dirigidos a la gestión de cumplimiento de plazos de contratación para garantizarse la atención eficiente y eficaz de los cronogramas que establecen las tareas y tiempos máximos en los diferentes

procedimientos concursales. Asimismo definir las acciones que deberán de efectuarse por parte de esa Unidad, en caso de identificar desviaciones con lo programado y dejarlo evidenciado formalmente dentro del expediente. Dichos controles deberán permitir identificar claramente con su aplicación las actividades atrasadas, tiempos y responsables. Remitir a esta Auditoría a más tardar el **30 de abril del 2014**, copia de los mecanismos de control definidos, de la definición de acciones a seguir en caso de desviaciones y de su divulgación a todo el personal. (Ver punto 2.1)

4.16 Fortalecer los mecanismos de supervisión de manera que se garantice que el personal responsable de este proceso en la Unidad de Servicios Administrativos, realice sus funciones con el debido cuidado profesional y de acuerdo con la normativa, siendo que la competencia de Servicios Administrativos es conducir adecuadamente los procedimientos de contratación administrativa. Remitir a esta Auditoría a más tardar el **10 de abril del 2014**, copia de la definición de mecanismos de supervisión para garantizarse el debido cuidado, veracidad de la información y cumplimiento de la normativa de los funcionarios encargados de conducir el proceso de contratación administrativa. (Ver puntos 2.1 y 2.4)

4.17 Aplicar los plazos tal y como lo define la normativa, respecto a la secuencia de atención de actividades cuyo plazo de inicio empieza a correr a partir de la finalización de una misma actividad previa. Tal es el caso de los plazos señalados en las condiciones cartelarias en cuanto a la solicitud de garantía de cumplimiento y la solicitud de elaboración del contrato dentro de los plazos que allí se indican, o bien la presentación de los análisis técnicos y legales. El cumplimiento de esta normativa deberá ser incluida como parte de la actualización de cronogramas, cartel, procedimiento y diagrama de flujo, por lo que para su acreditación a esta Auditoría requiere que se atienda paralelamente la recomendación 4.14, por lo que la atención de esta recomendación se deberá evidenciar como parte de los modelos de cartel y cronograma ajustados que deben remitirse a más tardar el **30 de mayo de 2014**. (Ver puntos 2.1 y 2.2)

4.18 Consultar a la Dirección Jurídica respecto a lo que es legalmente procedente en relación con el plazo de revisión del informe integrado por parte del Banco BCIE dentro del plazo de adjudicación definido en el cartel, lo anterior considerando que esta revisión comprende una gestión de 10 días -una tercera parte del plazo de adjudicación de un plazo máximo para un procedimiento de licitación abreviada- y la normativa nacional no indica que se pueda hacer su inclusión desde el momento en que se define el plazo de adjudicación. Remitir copia de la consulta a más tardar el **30 de marzo de 2014**, así como de la respuesta cuando sea atendida por parte de Legal. (Ver punto 2.1)

4.19 Aplicar mecanismos de control para garantizarse la verificación en cada procedimiento de contratación de la equivalencia entre los plazos definidos en el cartel, cronograma y normativa, de manera que se realice una planificación

eficiente y oportuna. Remitir a esta Auditoría a más tardar **30 de abril de 2014**, copia del detalle de los mecanismos definidos para garantizarse esa verificación y de su divulgación a los responsables. (Ver puntos 2.1, 2.2 y 2.4)

4.20 Definir las responsabilidades de los funcionarios de esa Unidad que participan en el proceso de contratación administrativa de acuerdo con las competencias que le asigna la regulación nacional. Remitir a esta Auditoría a más tardar el **25 de abril del 2014**, copia de la definición de responsabilidades a los funcionarios de Servicios Administrativos, con evidencia de su divulgación. (Ver puntos 2.1 y 2.2)

4.21 Establecer los mecanismos de control que sean necesarios para llevar un manejo adecuado de los expedientes de contratación administrativa de acuerdo con lo que establece la normativa nacional, lo anterior con el fin de corregir: debilidades de foliado, omisión de archivo de documentación relevante, justificaciones de actividades que quedan a discreción de la institución pero que deben quedar debidamente razonadas, entre otras descritas en este informe. Remitir a esta Auditoría a más tardar el **30 de abril del 2014** un listado de los controles establecidos y la asignación formal del responsable de la aplicación de los mismos. (Ver puntos 2.3 y 2.4).

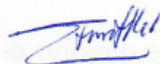
4.22 Dejar constancia mediante notificación formal de la remisión de documentos remitidos vía fax y de las diferentes comunicaciones de información que se realicen por este medio, así como de aquellas otras actividades que requieran evidencia documental para tener una mayor transparencia del proceso. Remitir a esta Auditoría a más tardar el **31 de marzo de 2014**, copia de la instrucción girada con el recibido respectivo. (Ver puntos 2.3 recomendación de la Administración).



Licda. Marisella Zuñiga Serrano
Auditora Encargada



Aprobado por:



Licda. Irma Delgado Umaña
Auditora Interna

ANEXO

SENARA, AUDITORÍA INTERNA			
Cuadro N° 1			
Incongruencia de la normativa interna con el marco jurídico			
Normativa Nacional	Cartel	Cronograma	Manual de Contratación y Administración de contrato
El R.L.C.A, Art 60 señala que la Administración responderá dentro de los 5 días hábiles siguientes a la presentación de solicitud formal de objeción al Cartel.	Punto A 9.2 del Cartel Modelo señala que son 10.	No se indica	No se indica
El R.L.C.A, Art 60 señala que el oferente presentará aclaraciones dentro del primer tercio para presentar ofertas...	Punto A.9.1 El oferente podrá realizar las objeciones al cartel ante el Senara, dentro del primer tercio del plazo establecido para la recepción de las ofertas	3 días	Artículo 9: Objeciones al cartel:
El R.L.C.A Art 185 señala que el recurso de revocatoria se debe resolver dentro de 15 días,	Apartado A.9.2 del Cartel modelo señala que son 10,	Coincide con el RLCA	No se indica
El R.L.C.A en el Art. 185 señala que el oferente tiene 5 días para presentar objeción al Cartel.	Apartado A.9. hace referencia dentro del primer tercio del plazo establecido para la recepción de las ofertas, .	Coincide con el RLCA	Coincide con el Cartel
d. El RLCA en el Artículo 80 señala que el subsane de ofertas será dentro de 5 días hábiles	Coincide con el Cartel en el punto A.12	El cronograma señala que la presentación de subsanes es de 3 días.	No se indica

SENARA, AUDITORÍA INTERNA

Cuadro N° 1

Incongruencia de la normativa interna con el marco jurídico

<p>El Art. 87 del RLCA señala que acto final se dictará dentro del plazo máximo fijado en el cartel.</p>	<p>El Cartel en el punto A.13.2 señala tomarán 30 días a partir de la fecha de apertura para efectuar el estudio completo de ofertas recibidas, solicitar aclaraciones y realizar adjudicaciones respectivas,</p>	<p>Programa 51 días.</p>	<p>No se indica</p>
<p>El RLCA en su articulado 192, señala que son 15 días hábiles siguientes contados a partir de la Notificación del Referendo o aprobación para dar orden de inicio.</p>	<p>El cartel en su A.15.2 no señala el plazo de orden de inicio, solo indica que el SENARA dará la orden de inicio respectiva una vez rendida la garantía de cumplimiento por parte del adjudicatario, firmado el contrato y confeccionada la orden de compra respectiva.</p>	<p>No se indica</p>	<p>No se indica</p>
<p>El Art. 40 RLCA, dentro del plazo que establece el Cartel o 10 siguientes a la FIRMEZA de la adjudicación para la presentación de la garantía de cumplimiento.</p>	<p>El Cartel apartado A,15.2 señala 5 días hábiles siguientes al acto de adjudicación para la presentación de la garantía de cumplimiento.</p>	<p>Dentro del apartado de “Gestión de la Adjudicación” aparecen las actividades de Revocatoria del acto y su resolución como gestiones anteriores a la presentación del depósito de garantía de cumplimiento y elaboración y firma del contrato, no obstante; la normativa nacional y el cartel no indica que estas sean actividades consecutivas, más bien, de la lectura se depende que son actividades que inician cuando quede</p>	<p>No se indica</p>

SENARA, AUDITORÍA INTERNA

Cuadro N° 1

Incongruencia de la normativa interna con el marco jurídico

		<p>firme el acto de adjudicación</p>	
<p>El artículo 190 de RLCA señala que es dentro de los 5 días hábiles posteriores a la firmeza del acto, que la Administración comunicara al adjudicatario el día que deberá presentarse a suscribir formalización contractual. No obstante; también señala que dicho plazo no podrá También señala, que este plazo no podrá exceder 10 días, salvo que el cartel disponga justificadamente un plazo mayor.</p>	<p>El cartel señala en su punto A.16 que esto se debe efectuar una vez firme el acto de adjudicación-descripción similar a la de la presentación de garantía de cumplimiento.</p>	<p>Dentro del apartado de “Gestión de la Adjudicación” aparecen las actividades de Revocatoria del acto y su resolución como gestiones anteriores a la presentación del depósito de garantía de cumplimiento y elaboración y firma del contrato, no obstante; la normativa nacional y el cartel no indica que estas sean actividades consecutivas, más bien, de la lectura se depende que son actividades que inician cuando quede firme el acto de adjudicación</p>	<p>No se indica</p>