MUNICIPALIDAD DE BACAGES
AUDITORÍA INTERNA

INFORME DE CARÁCTER ESPECIAL
Procesos de Contratación en la Municipalidad de Bagaces

Etapa I. Conformación y resguardo de expedientes 2017-2021 y control interno

Priscila Salazar Ruiz

10/12/2021

Contenido

1 RESUMEN EJECUTIVO 3

2 INTRODUCCIÓN 4

1.1. ORIGEN DE ESTUDIO 4

1.2. OBJETIVOS 4

1.2.1. Objetivo General 4

1.2.2. Objetivos específicos 4

1.3. NATURALEZA, OPORTUNIDAD, ALCANCE Y PERIODO DE ESTUDIO 5

1.4. DECLARACION Y CUMPLIMIENTO DE NORMAS 5

1.5. CRITERIOS DE AUDITORÍA 5

1.6. METODOLOGÍA APLICADA 5

1.7. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN Y DE LA AUDITORÍA 5

1.8. LIMITACIONES 5

1.9. COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE RESULTADOS 6

3 RESULTADOS 6

3.1 Ausencia de aplicación de un Reglamento de Proveeduría, así como de un manual de procedimientos actualizado. 6

3.2 Todas las contrataciones de la Municipalidad de Bagaces del 2017 al 23 de agosto de 2021 se dan en Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC) y no en el Sistema Integrado de Compras únicas (SICOP) 7

3.3 Debilidades del Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC) 8

3.4 Plan de adquisiciones anual 9

3.5 Debilidades en el manejo de expedientes 11

3.5.1 Control de expedientes –Resguardo e inventario 11

3.5.2 Conformación de expedientes 12

3.6 Debilidades en el manejo de inventario 14

4 CONCLUSIONES 16

5 RECOMENDACIONES 18

Cuadros

Cuadro 1: Tipos de procedimientos por año – Municipalidad de Bagaces 7
Cuadro 2: Expedientes revisados con modificaciones unilaterales no incluidas en SIAC 9
Cuadro 3: Expedientes revisados por tipo de proceso 12
Cuadro 4: Revisión expediente digital 13
Cuadro 5: Revisión expedientes físicos 13

Imagen

Imagen 1: Plan de Adquisiciones Año 2021 10
Imagen 2: Archivo de expedientes proveeduría Municipal. 11
Imagen 3: Bodega de Suministros 14
Imagen 4: Bodega de Materiales 15

Bagaces, 10 de diciembre de 2021
Informe AI-INF-001-21

1 RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

El presente estudio tiene como finalidad realizar una auditoría de carácter especial del Proceso de Contratación Administrativa enfocada a: "Etapa I. Conformación y resguardo de expedientes 2017-2021 y control interno; de acuerdo al marco normativo vigente, a fin de validar la gestión municipal que se realiza en contratación de bienes y servicios y las acciones que ejecutan para fortalecer la gestión de compras, así como además el control interno ante los posibles riesgos. Esto en cumplimiento con el artículo 22 de la Ley General de Control Interno

¿Por qué es importante?

Dentro de las adjudicaciones que han presentado la Municipalidad de Bagaces de 2010-a agosto de 2021 (¢8.968 millones), un 62% (¢5.523 millones) ha sucedido entre el periodo comprendido entre 2017-2021 (información extraída del SIAC). Por lo anterior, es relevante validar que en la Municipalidad se cuente con los controles que permitan garantizar de manera razonable que la gestión de conformación y manejo de expedientes se lleva a cabo en apego a las regulaciones aplicables tanto legales como técnicas.

¿Qué encontramos?

Ausencia de un reglamento, políticas, procedimientos y manuales para contratación administrativa y manejo de inventarios entre otros que regulen la gestión de proveeduría.

La mayoría de las adquisiciones suceden fuera de SICOP como lo indica la Ley de Contratación Vigente a la fecha del informe.

Falta de actualización de la información del sistema SIAC donde hoy en día la Municipalidad maneja la mayoría de las adquisiciones.

El plan de adquisiciones publicado no cumple a satisfacción con la información que debe de revelar de acuerdo Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa 33411 (2006) en su artículo 7.

En la revisión de 17 expedientes de contratación para el periodo comprendido entre 2017-agosto 2021, se identificaron debilidades de carácter documental en lo que respecta a las diferentes etapas de planificación, selección y ejecución contractual, así como además no se logró validar en los expedientes los pagos realizados por la Municipalidad a los adjudicatarios revisados.

No se tiene un inventario de todos los expedientes físicos con que cuenta el área de proveeduría.

En lo que respecta lo relacionado a las bodegas de inventario que posee la Municipalidad, se logró corroborar que la asignada a suministros no cuentan tanto con seguridad como infraestructura necesaria que le permita tener un mayor control los bienes ante deterioro, daño, robo, pérdida entre otros

¿Qué sigue?
Se trasladó a la Alcaldía y al área de Proveeduría las recomendaciones relacionadas con el funcionamiento del área, por tanto, su ejecución se harán en los plazos que corresponda para su cumplimiento bajo un cronograma de implementación, donde el compromiso y cumplimiento vayan de la mano.

2 INTRODUCCIÓN

1.1. ORIGEN DE ESTUDIO

La presente auditoría de carácter especial se da en cumplimiento con la Ley Genera de Control Interno en su artículo 22 inciso b): "Verificar el cumplimiento, la validez y la suficiencia del sistema de control interno de su competencia institucional, informar de ello y proponer las medidas correctivas que sean pertinentes.

Adicionalmente Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público 2.3.2 y Normas Generales de Auditoría.
La presente auditoría fue incorporada en el plan semestral de Auditoría Interna 2021, el cual se comunicó al Concejo Municipal a través del oficio AI-OFI-006-21.

1.2. OBJETIVOS

1.2.1. Objetivo General

El objetivo del estudio tuvo como finalidad validar el proceso de contratación administrativa de la Municipalidad en la etapa de conformación de expedientes, así como los controles que realiza el Departamento de proveeduría de la Municipalidad de Bagaces, a fin Fortalecer la gestión de los procedimientos y mitigar riesgos asociados.

1.2.2. Objetivos específicos

- Validar procesos de planificación y adquisición de bienes y servicios, los cuales tengan garantía de transparencia, objetividad y cumplimiento del marco normativo vigente.
- Verificar la gestión de adquisiciones vinculada a objetivos y metas institucionales que satisfagan necesidades de los ciudadanos del Municipio.
- Verificar conformación de expedientes de Contratación Directa, Licitación abreviada y Licitación Pública para la Municipalidad de Bagaces.
- Validar el estado y los controles aplicables para inventarios tanto de suministros como materiales.
- Validar los límites para contratación autorizados por la Contraloría General de la República.
- Verificar el uso del sistema de compras púbicas de acuerdo al marco normativo vigente.

1.3. NATURALEZA, OPORTUNIDAD, ALCANCE Y PERIODO DE ESTUDIO

- ***Naturaleza:*** Auditoría de carácter especial.
- ***Oportunidad:*** Plan de auditoría semestral 2021
- ***Alcance y periodo***: Adquisiciones de bienes y servicios realizados entre 2017 a agosto 2021, para lo anterior se procedió a:
  - ✓ Validar aplicación de la ley de Contratación Administrativa y su Reglamento
  - ✓ Cumplimiento con la Ley 9395 y
  - ✓ Validar políticas y procedimientos internos
  - ✓ Validar información necesaria requerida en los procesos de contratación.
  - ✓ Validar los expedientes creados en cada proceso de contratación administrativa.
  - ✓ Cualquier otra información pertinente requerida por la auditoría.

1.4. DECLARACION Y CUMPLIMIENTO DE NORMAS

La auditoría fue realizada de acuerdo a las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, promulgadas mediante la Resolución N.° R-DC-64-2014, publicada en La Gaceta N.° 184 de 25 de setiembre de 2014, así cualquier otra normativa técnica y legal utilizada en la elaboración del mismo.

1.5. CRITERIOS DE AUDITORÍA

Los criterios de evaluación fueron comunicados al Alcalde y área de Proveeduría a través del oficio AI-OFI-014-21 con fecha 23 de agosto de 2021, así como además reunión efectuada el 25 de agosto de 2021 con el área de proveeduría, del cual se generó la minuta “comunicación de aspectos generales de la planificación del servicio AU-001-2021”.

1.6. METODOLOGÍA APLICADA

- Objetivo de auditoría congruentes con la normativa aplicable
- Solicitudes de información al área de proveeduría con el propósito de disponer de información para el desarrollo del trabajo de campo de auditoría
- Aplicación de cuestionarios y entrevistas a los funcionarios requeridos dentro del área de proveeduría.
- Revisión de 17 expedientes adjudicados desde 2017 y hasta agosto 2021, de los cuales 7 fueron contratación directa y 10 licitaciones públicas.
- Uso de herramientas para generación de datos desde el SIAC, así como el procesamiento respectivo y el análisis correspondiente.

1.7. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN Y DE LA AUDITORÍA

La veracidad y exactitud con la cual se encuentra basada la presente auditoría es responsabilidad de la administración activa.

La responsabilidad del Departamento de Auditoría Interna se basó en el cumplimiento por parte de la administración de toda la normativa referente a contratación administrativa.

1.8. LIMITACIONES

El Departamento de proveeduría carece de un reglamento interno que regule su función.

1.9. COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE RESULTADOS

Los resultados y recomendaciones del informe se vieron con la Alcaldesa Municipal Eva Vásquez y Directora Gestión Financiera, Tributaria y Administrativa Fabiola Rojas, con el Encargado Proveeduría Alonso González y la Presidenta del Concejo Municipal Gisselle Chavarría el día martes 16 de noviembre de 2021.

Una vez realizada la presentación del borrador del informe, la Auditoría Interna mediante oficio AI-OFI-036-21 del 19 de noviembre de 2021 remite sin cambios el borrador del informe a la Alcaldesa Municipal concediéndole un plazo no mayor de 5 días hábiles para la formulación y remisión de observaciones que considere pertinentes sobre su contenido, el mismo fue recibido ante Oficio MB-ALC-1103-2021 del 10 de diciembre de 2020 indicando que no hay observaciones al mismo.

3 RESULTADOS

GENERALIDADES

3.1 Ausencia de aplicación de un Reglamento de Proveeduría, así como de un manual de procedimientos actualizado.

Se logró corroborar que a la fecha del presente informe la Municipalidad de Bagaces carece de un Reglamento de Proveeduría que le permita regular la ejecución de sus funciones, el proceso de contratación tanto para bienes y servicios, entre otros, en concordancia con la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento.

Con respecto al manual de procedimientos no existe uno actualizado y de conocimiento de los funcionarios, donde se describan de manera formal las funciones y responsabilidades de cada uno de los involucrados de los procesos del Departamento de proveeduría en sus diferentes actividades. Esto a pesar de existir unos procedimientos anteriormente diseñados por el IFAM en el 2013; dichos se levantaron en su momento solo para unas actividades.

Como lo indica la Ley General de control interno N° 8292 (2002) en su artículo N°15 de actividades de control.

> *Respecto de las actividades de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:*
>
> *a) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones.*

Así como además Normas de Control Interno del Sector Público N° R-CO-9-2009 (2009) en el punto 4.2.Requisitos de las actividades de control en el inciso e indican:

> ***Documentación.*** *Las actividades de control deben documentarse mediante su incorporación en los manuales de procedimientos, en las descripciones de puestos y procesos, o en documentos de naturaleza similar. Esa documentación debe estar disponible, en forma ordenada conforme a criterios previamente establecidos, para su uso, consulta y evaluación".*

3.2 Todas las contrataciones de la Municipalidad de Bagaces del 2017 al 23 de agosto de 2021 se dan en Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC) y no en el Sistema Integrado de Compras únicas (SICOP).

A través de la página de internet del Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC) de la Contraloría General de la República se generaron para la Municipalidad de Bagaces todas las contrataciones creadas desde 01 de enero de 2017 a la fecha de generación de los reportes para la auditoría (23 de agosto de 2021), y se logró constatar que de todas las contrataciones que se generaron en el reporte y que suman 408 equivalentes a ₡5.523.017.725,75 para dichos periodos solo una se ha creado una en SICOP y es la 2021CD-000001 del 6 de agosto de 2021, por un monto adjudicado de ₡2.029.154,29 para la compra de tintas y tóner, por tanto, casi el 100% de las contrataciones fueron creadas en el Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC).

Un detalle de las contrataciones realizadas por la Municipalidad de Bagaces para dichos periodos en el SIAC, son las siguientes:

Cuadro 1: Tipos de procedimientos por año – Municipalidad de Bagaces

	2017	2018	2019	2020	2021	Total	%
Contratación directa	**93**	**93**	**83**	**65**	**33**	**367**	**90%**
Adjudicados	90	92	77	58	32	349	
Pendientes de adjudicar			1	2	1	4	
Anulada	2	-	-	-	-	2	
Infructuosa	1	1	5	5	-	12	
Licitación abreviada	**14**	**10**	**8**	**6**	**3**	**41**	**10%**
Adjudicados	14	10	6	6	3	39	
Infructuosa	-	-	2	-	-	2	
						408	**100%**

*Al 23 de agosto de 2021

Fuente: Preparado por auditor interno de acuerdo a información obtenida del SIAC con corte 23 de agosto de 2021.

Lo anterior sigue sucediendo pese a que la obligatoriedad de uso de SICOP desde 2016, con la reforma a la Ley de Contratación Administrativa Transparencia de las contrataciones administrativas, por medio de la reforma del artículo 40 y de la adición del artículo 40 bis a la ley N° 7494. N° 9395, el cual se indica:

> ***Artículo 40.- Uso de medios digitales****. Toda la actividad de contratación regulada en la presente ley, así como aquella que se regule bajo cualquier régimen especial, deberá realizarse por medio del Sistema digital unificado de compras públicas.*
>
> *Dicho sistema de gestión será único y centralizado y su administración estará a cargo del Poder Ejecutivo.*
>
> *El sistema deberá reproducir toda la información relativa a cada una de las etapas del procedimiento de compras.*

> *Asimismo, el Sistema digital unificado de compras públicas garantizará la total transparencia y publicidad de cada uno de los procedimientos, documentos e información relacionada con dichos procesos de compras, para lo cual el sistema debe reproducir la información en formatos digitales aptos para que el público pueda descargarlos, copiarlos, manipularlos y reproducirlos.*

Adicional a lo anterior, el artículo N°148 del Reglamento a la ley de Contratación Administrativa Nº 33411 (2006), indica:

> *El sistema digital unificado de compras públicas al que se refiere el artículo 40 de la Ley de Contratación Administrativa, N° 7494 y sus reformas será el Sistema integrado de Compras Públicas (SICOP), éste se constituirá como plataforma tecnológica de uso obligatorio de todas las instituciones y órganos del sector público para la tramitación de los procedimientos de contratación administrativa, los cuales se realizarán acatando las disposiciones establecidas en el Reglamento de uso del Sistema.*

Para la Municipalidad de Bagaces es en julio 2020, donde se inicia con capacitaciones básicas en SICOP para las unidades usuarias, y la primera compra se da hasta agosto de 2021.Cabe señalar que del período comprendido desde ese momento al 8 de noviembre de 2021 solo 4 procesos se han registrado en SICOP (2 por adjudicar) de las 21 adjudicaciones que se han dado, por consiguiente un 90% sigue sucediendo SIAC. De acuerdo al encargado de proveeduría están iniciando con el proceso de implementación.

Para mayo 2021 se crea la nueva Ley de Contratación Administrativa Nº 9986, la cual entrará en vigencia a finales de 2022; con esta nueva ley se plantea un nuevo esquema de contratación administrativa el cual estará bajo el marco de un sistema digital unificado. El sistema digital unificado al que hace referencia la ley vigente de Contratación Administrativa N° 7494 es SICOP, más sin embargo se desconoce si le harán nuevas modificaciones para que sea aplicable a la ley Nº 9986 o por el contrario se implemente un nuevo sistema.

3.3 Debilidades del Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC)

Hoy en día la institución tiene que hacer uso obligatorio del Sistema SICOP, tal como lo indica el punto anterior más sin embargo mientras no migre 100% se seguirá haciendo uso del SIAC, sistema cuyo objetivo de acuerdo a su página web es:

> *Promover la eficiencia y transparencia en el uso de los fondos públicos destinados a procesos de adquisición de bienes y servicios en la Hacienda Pública. Además, brinda información para la gestión, el control, la fiscalización y los requerimientos de información de los diferentes interesados en esta materia*

Por tanto, para que se cumpla dicho objetivo la información debe estar completa y a disposición de los usuarios que la requieran, algunas deficiencias encontradas en el uso de SIAC son:

- ✓ De la revisión de 17 expedientes (físicos y digital), se logró determinar que 6 de ellos tenían modificaciones unilaterales que no fueron incluidas en el SIAC por parte de proveeduría, esto por un total de ₡170.539.180.

Un detalle por tipo de expediente es:

Cuadro 2: Expedientes revisados con modificaciones unilaterales no incluidas en SIAC

	En SIAC Colones	En expediente Colones	Variación Colones	%	Observación
2018CD-000024-P01	249.731.268	299.806.595	50.075.326	20%	Modificación unilateral
2018LA-000003-P02	134.488.410	177.103.821	42.615.410	32%	Modificación unilateral
2018LA-000003-P02	53.251.162	62.036.136	8.784.974	16%	Modificación unilateral
2018LA-000005-P02	134.759.609	148.111.597	13.351.988	10%	Modificación unilateral
2020LA-000004-P02	197.264.880	209.264.862	11.999.982	6%	Modificación unilateral
2020LA-000001-P02	110.965.000	154.676.500	43.711.500	39%	Modificación unilateral
Total	**₡880.460.330**	**₡1.050.999.509**	**₡170.539.180**		

Fuente: Preparado por auditor interno.

- ✓ De los 17 expedientes que se revisaron, se encontró un expediente 2021CD-000014-P01 en donde se adjudicaron compras a dos proveedores diferentes y los montos adjudicados para los mismos en el SIAC estaban asignados de forma contraria.

- ✓ De la base de datos revisada se logró validar que aparecen 4 contrataciones en estado pendiente de adjudicar anteriores al 2021.

EXPEDIENTE
2019CD-000039-P01
2020CD-000004-P01
2020CD-000021-P01
2020CD-000046-P01

- ✓ De la revisión de la muestra de 16 expedientes 11 eran de obra pública y en el SIAC se encontraban detallados en el límite legal aplicado como "CONTRATACION ADMINISTRATIVA (EXCLUYE OBRA PUBLICA)".

3.4 Plan de adquisiciones anual

El Reglamento a la ley de Contratación Administrativa Nº 33411 (2006) en su artículo N°2, hace mención a los principios que rige la actividad contractual y dentro de ellos está:

> *"c) Publicidad. Los procedimientos de contratación se darán a conocer por el medio electrónico designado al efecto, atendiendo su naturaleza. Se debe garantizar el libre y oportuno acceso al expediente electrónico, que deberá contener la totalidad de las actuaciones relacionadas con la actividad de contratación administrativa realizada".*

Así como además, de acuerdo a dicho reglamento en su artículo 7 indica:

> *En el primer mes de cada período presupuestario, la Administración dará a conocer el Programa de Adquisiciones proyectado para ese año, lo cual no implicará ningún compromiso de contratar*

Todas las instituciones públicas deberán divulgar el respectivo programa de adquisiciones y sus eventuales modificaciones a través del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), sin perjuicio de que facultativamente lo publiquen en el diario oficial La Gaceta.

(Así reformado el párrafo anterior por el artículo 1 del decreto ejecutivo N° 41243 del 10 de julio del 2018)

La Ley de Contratación Administrativa N° 7494 en su artículo 6º

Con respecto al plan de adquisiciones y de acuerdo a la Ley, indiferentemente de si publica o no su plan de adquisiciones en SICOP o en la página de la Municipalidad se tendrá que informar en La Gaceta o dos diarios de circulación nacional, el medio empleado para dar a conocer su programa de adquisiciones.

A pesar de llevarse a cabo el punto anterior, la Municipalidad no cumple a satisfacción con la información básica a incluir en sus planes de adquisición (Programa de Adquisiciones) de acuerdo al Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa Nº 33411 (2006) en su artículo 7, el cual indica:

La Administración procurará incluir en el Programa de Adquisiciones al menos, la siguiente información:

a) Tipo de bien, servicio u obra por contratar.
b) Proyecto o programa dentro del cual se realizará la contratación.
c) Monto estimado de la compra.
d) Período estimado del inicio de los procedimientos de contratación.
e) Fuente de financiamiento.
f) Cualquier otra información complementaria que contribuya a la identificación del bien o servicio.

El Plan de adquisiciones presentado por la Municipalidad en su página para el 2021 es:

Imagen 1: Plan de Adquisiciones Año 2021

Municipalidad de Bagaces
PLAN DE ADQUISICIONES AÑO 2021

La Municipalidad de Bagaces, con fundamento en lo establecido en el artículo 6 de la Ley de Contratación Administrativa y Artículo 7 de su Reglamento, hace de conocimiento público, su Programa de Adquisiciones proyectado para el período enero a diciembre del año 2021.

Código	CONCEPTOS		Periodo
1	SERVICIOS	368 155 443,18	
1.01	Alquileres	58 524 300,00	Enero-Diciembre 2021
1.01.02	Alquiler de maquinaria, equipo y mobiliario	58 524 300,00	Enero-Diciembre 2021
1.02	Servicios Básicos	39 132 179,20	Enero-Diciembre 2021
1.02.01	Agua y alcantarillado	5 255 000,00	Enero-Diciembre 2021
1.02.02	Energía eléctrica	26 127 179,20	Enero-Diciembre 2021
1.02.04	Telecomunicaciones	7 750 000,00	Enero-Diciembre 2021
1.03	Serv.comerc. Y financieros	14 865 392,24	Enero-Diciembre 2021
1.03.01	Información	1 282 832,24	Enero-Diciembre 2021
1.03.02	Publicidad y propaganda	1 047 560,00	Enero-Diciembre 2021
1.03.03	Impresión, encuadernación y otros	900 000,00	Enero-Diciembre 2021
1.03.04	Transporte de bienes	100 000,00	Enero-Diciembre 2021
1.03.06	Comisiones y gastos por servicios financieros y comerciales	10 000 000,00	Enero-Diciembre 2021
1.03.07	Servicios de tecnologías de informac	1 535 000,00	Enero-Diciembre 2021
1.04	Servicios de gestión y apoyo	217 679 097,41	Enero-Diciembre 2021

Obtenido de: https://www.bagaces.go.cr/procesos-compra

A través de la presentación anterior no se puede vincular el mismo con la optimización y uso de recursos, presupuestos, así como la planificación a corto y mediano plazo dentro de la Municipalidad.

3.5 Debilidades en el manejo de expedientes

3.5.1 Control de expedientes –Resguardo e inventario

- ✓ De acuerdo al recorrido que se realizó en el área de proveeduría, se logró visualizar que los expedientes para las diferentes contrataciones que maneja proveeduría de la Municipalidad de Bagaces en inventario, están ubicados entre otros lugares en dos bodegas pequeñas una dentro de la misma oficina y otra a pocos pasos con resguardo bajo llave, estantes aéreos encima del espacio donde los funcionarios que laboran, así como además información que se maneja en los escritorios y espacios dentro de la misma oficina.

Imagen 2: Archivo de expedientes proveeduría Municipal.

Fuente: Fotografía tomada por auditoría.

A simple vista se puede determinar que el espacio es limitado y que la exposición de los funcionarios a un accidente laboral es evidente.

Igualmente al ser información sensible, la exposición de la misma es grande a pesar de que se cuenta con dos bodegas y con puerta a la entrada de la oficina, pues fuera de esta el tránsito de personas es recurrente. De ahí la importancia de archivar y de tener información en las condiciones y con controles adecuados que mitiguen riesgos ante posibilidad de pérdida de información.

- ✓ A través de indagación se logró constatar que no se cuenta con un inventario de todos los expedientes con que cuenta actualmente la proveeduría en las ubicaciones ya mencionadas, lo que hace que se desconozca si se tienen todos los soportes de los expedientes incluidos en el SIAC y su ubicación física.

De acuerdo a las normas de Control Interno en el punto 5.5 Archivo institucional, indica:

> *El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben implantar, comunicar, vigilar la aplicación y perfeccionar políticas y procedimientos de archivo apropiados para la preservación de los documentos e información que la institución deba conservar en virtud de su utilidad o por requerimiento técnico o jurídico. En todo caso, deben aplicarse las regulaciones de acatamiento obligatorio atinentes al Sistema Nacional de Archivos.*

Lo anterior incluye lo relativo a las políticas y procedimientos para la creación, organización, utilización, disponibilidad, acceso, confidencialidad, autenticidad, migración, respaldo periódico y conservación de los documentos en soporte electrónico, así como otras condiciones pertinentes.

3.5.2 Conformación de expedientes

La mayoría de los expedientes de contrataciones administrativas en la municipalidad se llevan de forma física esto a pesar de que El Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa Nº 33411 (2006) en su artículo 11, hace referencia a la conformación de los expedientes electrónicos, los cuales deberán estar incluidos en el sistema digital unificado de compras que para efectos de la Ley vigente es el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP); sistema como ya se ha hecho mención no se encuentra a hoy implementado en un 100% .

Se realizó una revisión de la conformación de expedientes físicos de contratación administrativa para el período en revisión determinado y para las muestras seleccionadas, una distribución de los mismos fue:

Cuadro 3: Expedientes revisados por tipo de proceso

Expedientes	Físico	Digital	Total
Contratación Directa	5	2	7
Licitación Abreviada	10	-	10
Total	**15**	**2**	17

Fuente: Elaborado por auditoría

3.5.2.1 Expedientes digital

De los expedientes revisados algunos se han ido trabajando de manera digital en el servidor del área de proveeduría, los mismos fuera del sistema digital unificado de compras autorizado, esto se da principalmente para el 2021. De la muestra seleccionada para revisión dos de ellos estaban en formato digital, por lo que se hizo la respectiva revisión bajo dicho formato.

Las debilidades de conformación de expedientes que se encontraron son:

Cuadro 4: Revisión expediente digital

	Expediente
- Requisición no indican los límites específicos de contratación administrativa en el estrato f que le corresponde a la Municipalidad	2
- No hay evidencias de correos enviados para los pasos de contratación administrativa (invitación, adjudicación, orden de inicio).	2
- Firmas digitales con fechas diferentes a la fecha del documento	2
- No se vio garantía de participación y cumplimiento.	2
- Acta de apertura física, dos ofertaron y solo uno firmó y no indica a que compañía corresponde.	1
- No hay contrato	2
- Resolución de contratación adicional firmada física y digitalmente.	1
- No se vieron informes de laboratorio	1

Fuente: Preparado por auditoría

Cabe señalar que a la fecha del presente informe los proyectos continuaban en ejecución

3.5.2.2 Expedientes físicos

Dentro de las debilidades de conformación encontradas a los 15 expedientes físicos revisados están:

Cuadro 5: Revisión expedientes físicos

Requisición	Expedientes
- Requisición sin firma de presupuesto	3
-Límites generales de contratación administrativa con o sin obra pública en requisición no corresponden al período y estrato permitido por la CGR para la Municipalidad.	8
-Dos formatos de requisición, donde en unos casos firma tesorería y en otros no	2
-firmas que no contienen fecha	3

Contrato	Expedientes
Expediente no incluye contrato	2

Órdenes de compra	Expedientes
- Ordenes de compra sin firma por parte de tesorería	5
- Expediente no contiene o faltan ordenes de compra	6
- Orden de compra #32519 que se cambio de número #32780 y que continua abierta	1

Orden de inicio	Expedientes
- Falta de ordenes de inicio	4

Informes técnicos	Expedientes
- No se incluyen informes de avance y finalización del proveedor con cumplimiento en cronograma	5

Acta de recepción	Expedientes
Falta acta de recepción final	7

Generalidades del expedientes	Expedientes
-Expedientes foliados y archivados de manera diferente	2
-Expedientes incompletos de foliar	4
-Expedientes incompletos	6
- Información repetida dentro de expediente	2
-Modificación unilateral sin aprobación de presupuesto	2
- Firmas digitales con fechas diferentes a la fecha del documento que soportan	8
- Información dentro de expediente con referencia a proceso de contratación diferente	4

Informe de muestras de laboratorio
Para los 5 expedientes de licitaciones abreviadas que incluyen muestra asfaltica, hay uno que está en proceso, por tanto para los demás se tienen las siguientes observaciones: 1. 2018LA-000003-P02, para la parte de la licitación que se le asignó a una de las constructoras (fueron 2 empresas) solo se logró observar en el expediente un único informe de ITP de muestras de ensayos con fecha del 20/08/2018 y corte Julio 2018 2. No se encontraron en el expediente informes de muestras de ensayos para: 2017LA-000005-P01 2018LA-000005-P02 2019LA-000004-P02

Fuente: Elaborado por auditoría

No se logró validar que las contrataciones hicieran mención de estar incluidas en el plan anual, tal y como lo indica la Ley de Contratación Administrativa N° 7494 en su artículo 7º y el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa en su artículo 8º

3.6 Debilidades en el manejo de inventario

De acuerdo al Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa en su artículo º227 se hace referencia a la definición funcional de la Proveeduría Institucional referente a sus competencias tanto para conducir procesos de contratación, así como para los procesos de almacenamiento y distribución de bienes.

A raíz de lo anterior, se realizaron dos visitas a las bodegas de inventarios (la bodega de suministros con un valor económico al 30 de setiembre 2021 de ₡24.743.211,18 y la bodega de materiales con un valor económico al 30 de setiembre 2021 de ₡6.947.665,84) y se logró determinar que en cierta medida no cuentan con la infraestructura y seguridad requerida para resguardar los bienes adquiridos.

El almacén donde se resguardan los suministros anteriormente fue un matadero y no ha cambiado su diseño, más sin embargo se ha tratado de darle acondicionamiento para conformar una bodega, pero los niveles de seguridad son pocos, cabe señalar que a pesar de todo la mantienen con cierto orden; dentro de las situaciones visibilizadas están:

- Extintores vencidos (07/2021).
- Se ha creado estantería en madera para colocar producto a falta de estantería adecuada.
- Hay productos a nivel piso y en tarimas por falta de estantería.
- La estantería está organizada de acuerdo a criterio del encargado de bodega, más no existe señalización de las áreas y de los productos para una fácil ubicación por otros usuarios.
- El inventario está expuesto a alta concentración de calor, polvo, entre otros que puede llevar a un deterioro acelerado del mismo
- Hay Falta de una iluminación adecuada
- Cableado eléctrico expuesto y propenso a que suceda un incendio.
- Hay 3 extintores vencidos desde 07/2021.

Imagen 3: Bodega de Suministros

BODEGA DE SUMINISTROS

Fuente: Fotografía tomada por la auditoría.

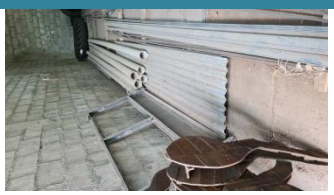
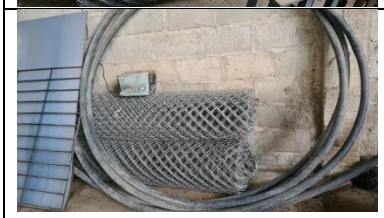
Aunado a lo anterior, se tiene que valorar las condiciones en las que se mantiene cierto inventario que puede llevar a un deterioro acelerado del mismo.

Con respecto a la bodega de materiales es un espacio más extenso donde se hace uso para almacenar otros materiales o activos, cabe señalar que lo que más llama la atención son los sacos de cemento que se adquirieron para obras en el cementerio, a la fecha de la revisión se contaron 50 en existencia por un valor económico al 30 de setiembre 2021 ₡261.492,50, su compra se realizó desde abril 2020 y por la condición cómo se maneja puede tender a deterioro.

Algunas fotos de la bodega de materiales son:

Imagen 4: Bodega de Materiales

Bodega Materiales

Fuente: Fotografía tomada por la auditoría.

En lo referente a producto obsoleto o dañado, se logró observar a través de visita a las instalaciones, que la Municipalidad posee inventario en esa condición, actualmente no se tiene cuantificado el monto total, más sin embargo ya se está trabajando por parte de la encargada de bodega en la determinación del mismo.

Cabe mencionar además que a pesar de que se llevan a cabo toma físicas, no se efectúan las acciones necesarias para dar seguimiento sobre diferencias determinadas en caso de que se presenten, así como procedimientos a seguir respecto a los ajustes que se originen a raíz de dichas diferencias y que se deban de informar al área contable.

Todo lo anteriormente indicado se da por las siguientes razones:

- No hay un manual de procedimientos de bodega, cabe señalar que la encargada ejecuta su labor basada en experiencia de su anterior trabajo.
- No se cuenta con normas de seguridad para la conservación y control de los bienes almacenados
- Se carece de política para bienes que estén en condición de vencidos, dañados y obsoletos.
- Capacitación del personal ante un eventual siniestro.

4 CONCLUSIONES

- La Municipalidad aún a hoy no ha hecho uso del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) en un 100%, pese a la obligatoriedad que ha indicado la Ley de Contratación Administrativa N° 7494, donde dicho sistema busca garantizar transparencia, la libre competencia, libre acceso, neutralidad, integridad, seguridad, consistencia, permitiendo así credibilidad y agilidad en procesos realizados, a través de reglas claras y equitativas con mayor acceso, así como la eficiencia ante costos de transacción y ahorros y la eficacia por medio de la adquisición oportuna y de calidad, fortaleciendo así el desarrollo socioeconómico en el Cantón.

  El sistema digital unificado de compras lo que busca es la transparencia de cada uno de los procedimientos que se llevan a cabo, donde los documentos generados en cada etapa, estén en formatos aptos para que el público pueda hacer uso de dicha información en el momento que lo requiera.

  Para la nueva Ley de Contratación Administrativa Nº 9986 (2021) este sistema digital unificado al que hace mención, se desconoce si será SICOP con nuevas modificaciones para que sea aplicable a dicha ley o uno nuevo, por tanto, es importante de previo tener todos los conocimientos de conformación de información digital que será aplicable a dicha Ley.

- El Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC) es el sistema que ha utilizado y se utiliza hoy en día en la Municipalidad de Bagaces para la mayoría de sus contrataciones, cabe señalar que el mismo tiene debilidades ante la no actualización oportuna de alguna

información, lo cual no facilita promover información para la gestión, fiscalización, control, y por consiguiente, requerimientos de información de los distintos interesados en este tema.

- La falta de documentación en la conformación de expedientes físicos correspondiente a procesos de contratación que se llevan fuera de SICOP, así como el resguardo y su control, deja a la Administración expuesta respecto a los adjudicatarios, ya que no se cuenta con el respaldo documental centralizado que permita su defensa ante bienes y servicios recibidos, debilitando la gestión y actuar municipal y afectado además a los munícipes al recibir obras que pueden verse comprometidas.

- La falta de Reglamento, procedimientos actualizados y manuales que propicien una guía de la labor de proveeduría municipal tanto en contratación, manejo de inventarios entre otros, lleva a que se puedan materializar riesgos asociados que vengan a debilitar la gestión de la Municipalidad y su credibilidad.

- Los inventarios de suministros con que cuenta la Municipalidad no poseen niveles de seguridad ante algún siniestro que se pueda materializar, lo que expone a un riesgo en el mantenimiento, control y resguardo físico.

- El plan de adquisiciones publicado en la página de la Municipalidad de Bagaces, no cumple a satisfacción con la información que debe de revelar de acuerdo Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa 33411 (2006) en su artículo 7.

5 RECOMENDACIONES

De acuerdo con la Ley General de Control Interno en su artículos 2 (incisos a), b), c), d)), 7, 10, 12, 35, 37, 39, y con el propósito ir remediando debilidades de control interno descritas en el presente informe, se recomienda:

A Eva Vásquez Vásquez, Alcaldesa Municipal

De acuerdo al artículo 17 inciso a) del Código Municipal (2020), le corresponden a la persona titular de la alcaldía:

> Ejercer las funciones inherentes a la condición de administrador general y jefe de las dependencias municipales, vigilando la organización, el funcionamiento, la coordinación y el fiel cumplimiento de los acuerdos municipales, las leyes y los reglamentos en general

Favor indicar a esta auditoría en un plazo de 10 días hábiles a partir de la fecha de presentación del presente informe, las acciones a seguir y plazos con respecto a todas las recomendaciones estipuladas en el presente documento.

Se emiten las siguientes recomendaciones:

5.1. Realizar el seguimiento a cada una de las recomendaciones a emitir en el presente informe.

5.2. Llevar a la Municipalidad de Bagaces a fortalecer el uso del sistema digital unificado de compras para toda contratación de acuerdo a normativa (actualmente es SICOP), garantizando principios de seguridad, transparencia, integridad, neutralidad tecnológica entre otros y cumpliendo además, lo establecido en la Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos Nº 8454 (2005), (Ver hallazgo 3.2).

5.3. Con la nueva Ley de Contratación Administrativa Nº 9986 (Mayo 2021), que entrará en vigencia para finales de 2022, tener presente:

a. Que dicha Ley origina un nuevo modelo de compras públicas por lo que la Municipalidad deberá realizar todas las acciones que lo preparen para su aplicabilidad, y por tanto, es necesario que se remitan a esta auditoría cuales serán los pasos que se seguirán por el tiempo que resta para su entrada en vigencia.

b. Es importante Elaborar, promulgar, divulgar e implementar un Reglamento de la proveeduría municipal acorde a la nueva Ley de Contratación Administrativa Nº 9986 (Mayo 2021). (Ver hallazgo 3.1)

c. Es necesario elaborar, promulgar, divulgar e implementar procedimientos que vengan a asegurar el cumplimiento de las normativas aplicables al área de proveeduría en temas de contratación, buscando así una mayor eficiencia y control de los procesos, garantizando esfuerzos y la no duplicidad de recursos. (Ver hallazgo 3.1)

d. El transitorio X, en el cual se indica:

> En los dieciocho meses siguientes a la publicación de la presente ley, las instituciones públicas que dispongan de un contrato en ejecución o que deban suscribir un contrato para la provisión del servicio de plataforma del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), lo harán por períodos de ejecución o prórrogas que no superarán la fecha prevista como entrada en vigencia de la presente ley, momento desde el cual se les aplicará el modelo tarifario y el reglamento respectivo.

Por lo anterior, si se tiene un contrato o se va a firmar uno por el uso de SICOP en los próximos días sea por un plazo contemplando en dicho transitorio.

5.4. Hacer las averiguaciones de pasos a seguir para realizar modificaciones de procedimientos ya finalizados y que en el sistema SIAC no fueron actualizados (Ver hallazgo 3.3), con el objetivo de revelar la información correcta.

5.5. Elaborar, promulgar, divulgar e implementar una política y procedimientos relacionados a la clasificación, manejo y resguardo de los diferentes tipos de inventarios con que cuenta la Municipalidad, así como además las acciones relacionadas a estimaciones ante daño y deterioro, pérdida, manejo de toma física, ajustes, manejo de documentación respaldo entre otros. (Ver hallazgo 3.6)

5.6. Hacer una valoración de las instalaciones físicas donde se encuentran reguardados los inventarios de la Municipalidad y aplicar las medidas necesarias respecto a administración de bodegas que permitan controlar los posibles riesgos originados ante: deterioro, robo, pérdidas, daño, vida útil y ciclo de vida. (Ver hallazgo 3.6)

5.7. Levantar un listado de todos los contratos que tienen garantías activas por bienes o servicios adquiridos, y realizar una validación de los expedientes físicos al fin de contar con todo el respaldo de documentación necesario en caso de que se requiera aplicar garantía ante algún improvisto. (Ver hallazgo 3.5)

5.8. Levantar un inventario de todos los expedientes físicos (en sus tres ubicaciones) y electrónicos con que cuenta la Municipalidad de Bagaces en el área de proveeduría, a fin de tener control y manejo de toda la documentación que se tiene de respaldo de los procedimientos realizados. (Ver hallazgo 3.5)

5.9. Realizar los ajustes necesarios al Plan de adquisiciones anual a fin de cumplir con el artículo 7 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa Nº 33411 (2006). (Ver hallazgo 3.4)

Al Concejo Municipal de Bagaces

5.10. Analizar y resolver de acuerdo a las atribuciones dadas por el Código Municipal, la propuesta de Reglamento Interno de Contratación Administrativa que le dé el Alcalde.

Resolver según corresponda, sobre la propuesta que le presente el Alcalde Municipal sobre la elaboración de lineamientos en el tema Por tanto, en seguimiento a recomendaciones anteriores remitir a la Auditoría Interna tanto el Reglamento como el acuerdo respectivo. (Ver hallazgo 3.1)

En cumplimiento con lo establecido en el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno (8292), se le recuerda a la Administración la obligación de analizar e implementar las recomendaciones que emita la auditoría interna en los plazos y términos que se acuerden.

Igualmente, para el cumplimiento de recomendaciones atender lo dispuesto en la Ley General de Control Interno en los artículos 36, 37 y 38.

PRISCILA SALAZAR RUIZ (FIRMA)

Firmado digitalmente por PRISCILA SALAZAR RUIZ (FIRMA)
Fecha: 2021.12.10 10:54:29 -06'00'