



INFORME MLC-UAI-INF-006-2024

AUDITORIA ESPECIAL PARA EVALUAR EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA Y DE CONTROL INTERNO APLICABLE A LOS PROCESOS DE PROVEEDURÍA DE LA MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ GUANACASTE.

1. INTRODUCCION.

1.1 Origen del estudio.

En cumplimiento con el plan de trabajo del año 2024, lo establecido en el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, la Auditoría Interna procedió a realizar un estudio especial para evaluar el cumplimiento de la normativa en materia de contratación administrativa y de control interno aplicable a los procesos de Proveeduría de la Municipalidad de La Cruz Guanacaste.

1.2 Responsabilidad de la Administración.

La veracidad y exactitud de los datos contenidos en la información suministrada para esta auditoría, de los procesos de Proveeduría de la Municipalidad de La Cruz Guanacaste, es de total responsabilidad de la Administración Municipal y del departamento supra, de acuerdo con el artículo 10 y 16 de la Ley General de Control Interno.

1.3 Criterios del estudio.

- a) Ley General de Control Interno.
- b) Código Municipal.
- c) Normas de Control Interno para el sector público.
- d) Reglamento para la adquisición de bienes y servicios de la Municipalidad de La Cruz.
- e) Reglamento para el funcionamiento de los fondos de la caja chica de la Municipalidad de La Cruz.



- f) Ley General de Contratación Pública N.º 9986 y su Reglamento.
- g) Normas Generales de Auditoría para el Sector Público.

1.4 Objetivo general del estudio.

Evaluar los procedimientos asociados al trámite de adquisición de bienes y servicios requeridos por la Municipalidad de La Cruz, así como los procesos de control, almacenamiento y distribución, partiendo del último estudio realizado por la Auditoría Interna y comprendiendo del 01 de enero 2021 al 30 de junio 2024.

1.5 Naturaleza y alcance del estudio.

El estudio comprenderá el período del 01 de enero 2021 al 30 de junio 2024. Se hará un seguimiento desde el último estudio realizado por la Auditoría Interna de la Municipalidad de La Cruz.

Además, comprenderá la evaluación del control interno que se aplica al proceso de contratación administrativa y de almacenamiento de los bienes y servicios adquiridos por medio del departamento de Proveduría, dentro del cual, se deberá incluir la revisión de expedientes relacionados con la gestión del departamento según normativa o ley aplicable, así como, un diagnóstico de la situación actual los procesos adquisición, recepción, custodia y administración, uso y distribución; de los bienes y servicios adquiridos por medio de los diferentes procesos de contratación en la Municipalidad de La Cruz.

El alcance se podrá ampliar cuando se consideró necesario por el titular de Auditoría Interna de la Municipalidad de La Cruz.

Finalmente, se desarrollará con sujeción, fundamentalmente, Manual de normas generales de auditoría para el Sector Público, aprobado mediante Resolución del Despacho de la Contralora General de la República R-DC-64-2014 y en cualquier otra normativa aplicable.

1.6 Aspectos positivos que favorecieron el objeto de estudio.

Se destaca la colaboración de los funcionarios del departamento de Proveduría Municipal para el desarrollo de la Auditoría.



1.7. Limitaciones en la ejecución del estudio.

El no contar con personal suficiente en la Unidad de Auditoría Interna y el factor tiempo son las principales limitaciones en la ejecución de este análisis.

1.8. Comunicación preliminar de los resultados del estudio.

La comunicación verbal de los principales resultados, conclusiones y recomendaciones producto del estudio a que alude el presente informe, se llevó a cabo, en coordinación con la Administración Activa.

Al comunicar el informe preliminar del estudio, no se realizó ninguna observación a los hallazgos y recomendaciones. Al final hubo conformidad con el contenido del informe y las recomendaciones emitidas.

1.9 Metodología aplicada.

Para el desarrollo de esta auditoría se emplearon, entre otras técnicas de auditoría, las siguientes:

- a) Análisis de la normativa legal y técnica aplicable en congruencia con los objetivos de la presente auditoría.
- b) Solicitudes de información mediante oficios dirigidos a la Administración municipal, con el fin de disponer de datos suficientes para realizar los análisis respectivos.
- c) Aplicación de entrevistas a funcionarios relacionados con el proceso de adquisición de bienes y servicios de la Municipalidad.
- d) Aplicación de cuestionarios para evaluar los controles establecidos en el proceso de adquisición de bienes y servicios, y en la bodega municipal.
- e) Uso de herramientas automatizadas para el procesamiento y el análisis de datos.

1.10. Generalidades acerca del tema objeto de estudio.

El departamento de la Proveduría Municipal es el encargado del proceso de compras en el Gobierno Local de La Cruz. Este departamento es el responsable de desarrollar y



ejecutar los procedimientos de contratación mediante la selección del tipo de procedimiento a seguir; invitar a los potenciales oferentes; analizar ofertas presentadas; adjudicar los diferentes procedimientos; efectuar el refrendo interno en los casos que corresponda, entre otras funciones. Además, jerárquicamente depende de la Dirección Financiera, y tiene a su cargo la Unidad de la Bodega Municipal.

Las contrataciones en la municipalidad deben ser promovidas y realizadas respetando la normativa y jurisprudencia existente que establece los elementos esenciales de toda contratación, los cuales de no cumplirse repercuten en la eficiencia del procedimiento, originando incluso, en casos de inobservancia de tales normas, que los concursos tengan que declararse nulos y promulgarse nuevos con los costos adicionales y las eventuales responsabilidades que esto podría ocasionar.

En ese sentido, y a la luz de marco jurídico vigente, las municipalidades deben contar con una estructura administrativa que disponga los procesos de tramitación, ejecución, control y registro de las compras de bienes y servicios para el cumplimiento de sus objetivos y metas, ajustado a las directrices dadas por las normas legales y técnicas y a los procedimientos internos definidos en el campo de la contratación administrativa que correspondan de acuerdo con su presupuesto. Como parte de esa estructura administrativa se establece la existencia de la Proveeduría, departamento que será el que debe asumir el liderazgo de la gestión de compra ajustada a las regulaciones de la contratación administrativa.

En cuanto a la normativa que regula la materia de contratación administrativa, la Ley General de Contratación Pública -N.º 9986- y su Reglamento, son los instrumentos principales creados por el legislador para que las diversas instituciones del Estado realicen la adquisición de bienes, servicios y obras de infraestructura. Estos instrumentos son la base para diseñar e implementar los lineamientos y las prácticas necesarias para normar los distintos procedimientos y orientarlos al cumplimiento de los fines, metas y objetivos institucionales.

Además, en el Reglamento a la Ley General de Contratación Pública -N.º 9986-, se establece que, los procedimientos de contratación administrativa se fundamentan en tres pilares básicos para desarrollar el proceso de adquisiciones de bienes y servicios, como son, planificación, los procedimientos selección del contratista y ejecución contractual.



2. RESULTADOS DEL ESTUDIO.

2.1. Sobre la implementación de las recomendaciones emitidas por la Unidad de Auditoría Interna en el último estudio realizado.

En el documento MLC-UAI-INF-008-2021, la Unidad de Auditoría Interna emitió las siguientes recomendaciones a la Administración Activa:

- a) Es necesario, en razón de lo que establece la Ley 8292 y las Normas de Control Interno para el Sector Público, de considerar el SEVRI y las autoevaluaciones del sistema de control interno, en conciliación con la Planificación Institucional, para implementar la normativa y las políticas para regular el funcionamiento en el Departamento de Proveduría Municipal. Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoría Interna las evidencias del cumplimiento; a más tardar el próximo 15 de diciembre del 2021.
- b) Designar formalmente a un funcionario municipal, para que atienda las oportunidades de mejora provenientes de las recomendaciones realizadas por la Unidad de Auditoría Interna, con el fin de darle seguimiento a las actividades que deben realizar los encargados de los procesos involucrados para que se implementen en un 100% e informar por escrito los avances hasta llegar a su cumplimiento, así como, analizar cuidadosamente mediante los procedimientos administrativos y legales correspondientes las causas del incumplimiento del 80% de las recomendaciones emitidas en el anterior informe de Auditoría Interna. Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoría Interna del programa de seguimiento de recomendaciones y el avance de cumplimiento de las mismas; a más tardar el próximo 30 de setiembre del 2021.
- c) Realizar las mejoras a las instalaciones de la bodega municipal de modo que se garantice la salvaguarda y conservación de los bienes municipales que se custodian en ese inmueble, para lo cual debe remitir a esta Auditoría Interna, informes trimestrales de avance sobre el mejoramiento del inmueble. Esta recomendación debe estar cumplida en el plazo de doce meses.
- d) Emitir, implementar y divulgar, los procedimientos necesarios para los procesos de recepción y custodia de bienes, custodia y ampliación de garantías, planificación de compras, entre otros; de modo que se registren y documenten por medios idóneos, el recibo a satisfacción de los bienes adquiridos, se definan los funcionarios responsables de su recepción, y del control de las existencias y salidas; así como, de la ejecución de inventarios físicos y controles sobre las garantías emitidas en los procesos de contratación; entre otros mecanismos de control de esos bienes Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar



copia a la Unidad de Auditoria Interna de los procedimientos emitidos, implementados y divulgados a más tardar el próximo 15 de diciembre del 2021.

De las recomendaciones citadas, en el oficio MLC-PROV-OF-023-2024, del 12 de marzo del 2024, se indicó que, ninguna se cumplió.

En ese mismo informe se emitieron las siguientes recomendaciones al Concejo Municipal:

1. Apoyar a la Administración activa en las decisiones tomadas para la implementación del Sistema de Control Interno Institucional y el diseño e implementación del Sistema de Valoración del Riesgo que contempla la construcción de manuales de procesos y procedimientos por áreas de gestión, elaborados a partir de la normativa técnica y jurídica, para proteger a la Municipalidad de posibles debilidades, errores y fraude que pudieran darse en la gestión institucional. Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoria Interna de las evidencias que respalden la ejecución de esta recomendación; a más tardar el próximo 15 de diciembre del 2021.
2. En función de lo que establece el artículo 13 del Código Municipal, de que son atribuciones del Concejo, aprobar los presupuestos, dictar los reglamentos de la corporación, organizar, mediante reglamento, la prestación de los servicios municipales, celebrar convenios, comprometer los fondos o bienes y autorizar los egresos de la municipalidad, excepto los gastos que son de competencia del Alcalde, se gira la siguiente disposición a ese órgano colegiado:
 - a) Apoyar en la medida y forma que le corresponde a ese Concejo, las iniciativas que proponga la Administración para el efectivo y oportuno cumplimiento de las recomendaciones giradas por la Auditoría Interna al Alcalde Municipal en el presente informe, de forma que se dote de los recursos necesarios (financieros, humanos, tecnológicos y logísticos), para el fortalecimiento del Departamento de Proveduría de este Gobierno Local.
 - b) Así como, de realizar una revisión en conjunto con la Administración Municipal de los reglamentos de: Adquisición de bienes y servicios de la Municipalidad de La Cruz, Funcionamiento de fondos de caja chica de la Municipalidad de La Cruz y Pago de egresos de la Municipalidad de La Cruz; para ajustarlos a la normativa nacional vigente y a la realidad de la institución.

De este segundo grupo de recomendaciones, en el oficio MLC-SCM-OF-037-2024, del 01 de octubre del 2024, se indicó que, ninguna se cumplió.



Las Normas de Control Interno para el Sector Público indican que, en el caso de las disposiciones, recomendaciones y observaciones emitidas por los órganos de control y fiscalización, la instancia a la cual éstas son dirigidas debe emprender de manera efectiva las acciones pertinentes dentro de los plazos establecidos.

Esta situación, deja claro el incumplimiento de lo que establece el artículo Nro.12, inciso c) de la Ley General de Control Interno: “c) Analizar e implantar, de inmediato, las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la Auditoría Interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización que correspondan.”

Aunado a ello, las Normas Generales de Control Interno para el Sector Público indican que el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, las actividades de control pertinentes, las que comprenden las políticas, los procedimientos y los mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales. Dichas actividades deben ser dinámicas, a fin de introducirles las mejoras que procedan en virtud de los requisitos que deben cumplir para garantizar razonablemente su efectividad.

Finalmente, se debe recordar que el artículo Nro.39, de la Ley General de Control Interno, establece en parte lo siguiente:

“Artículo 39.- Causales de responsabilidad administrativa.

El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios.

El jerarca, los titulares subordinados y los demás funcionarios públicos incurrirán en responsabilidad administrativa, cuando debiliten con sus acciones el sistema de control interno u omitan las actuaciones necesarias para establecerlo, mantenerlo, perfeccionarlo y evaluarlo, según la normativa técnica aplicable.

(...)”

Lo expuesto, no permite que se fortalezca el Sistema de Control Interno institucional y en su lugar presente una tendencia al debilitamiento, pudiendo esto conllevar a serias prácticas o inconsistencias que generen responsabilidades.



2.2. Almacenamiento, uso y protección de los bienes adquiridos.

La Bodega Municipal donde se almacenan y custodian los bienes adquiridos por la Municipalidad de La Cruz, mantiene un inventario cuyo valor asciende aproximadamente a unos ¢8,308,687.34, al 17 de julio de 2024, según datos suministrados por el departamento de Proveeduría, mismos que fueron verificados en prueba de inventario físico y se logró observar que los datos de los archivos de Excel presentan inconsistencias. Este inventario se encuentra distribuido de la siguiente manera según mismos datos suministrados:

Tabla Nro. 1.

Distribución de Inventario en Bodega.

Al 17 de julio del 2024.

Detalle	Monto ¢
Impuesto Fronterizo	1,127,121.09
Dirección Financiera	981,500.00
Unidad Técnica de Gestión Vial	2,112,605.91
Play Santa Rosa	6,300.00
Gestión Ambiental	959,128.00
Zona Marítimo Terrestre	1,337,350.00
Limpieza (1 y 2)	342,833.40
Recolección de Basura	398,388.74
Estacionamiento y Terminal	11,500.00
Parques y Ornatos	175,247.00
Depósito y Tratamiento de Basura	601,063.00
Cementerio	190,965.20
Protección del Medio Ambiente	16,000.00
Bienes Inmuebles	48,685.00
Total	8,308,687.34

Fuente: Archivo electrónico suministrado por Proveeduría.



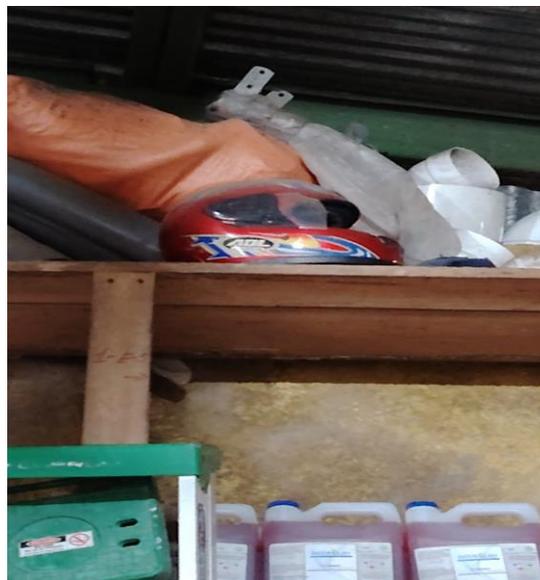
La infraestructura refleja problemas en la estructura física y de seguridad, en cuanto a condiciones de deterioro e insalubres, donde predomina el polvo, alta concentración de calor, poca ventilación y la falta de espacios físicos apropiados para la ubicación y clasificación de los bienes. En las siguientes fotografías se evidencia esa situación:

Fotografía Nro.1



Fuente propia.

Fotografía Nro.2



Fuente propia.



Fotografía Nro.3.



Fuente propia.

Fotografía Nro.4.



Fuente propia.



Fotografía Nro.5.



Fuente propia.

Fotografía Nro.6.



Fuente propia.



Tampoco en la bodega se disponen de estantes apropiados para almacenar y clasificar artículos como son, suministros de aseo y limpieza, artículos de oficina, llantas, repuestos y herramientas, de forma que permita su identificación y cómodo acceso, además, la infraestructura de almacenamiento se observó deteriorada o en proceso de deterioro.

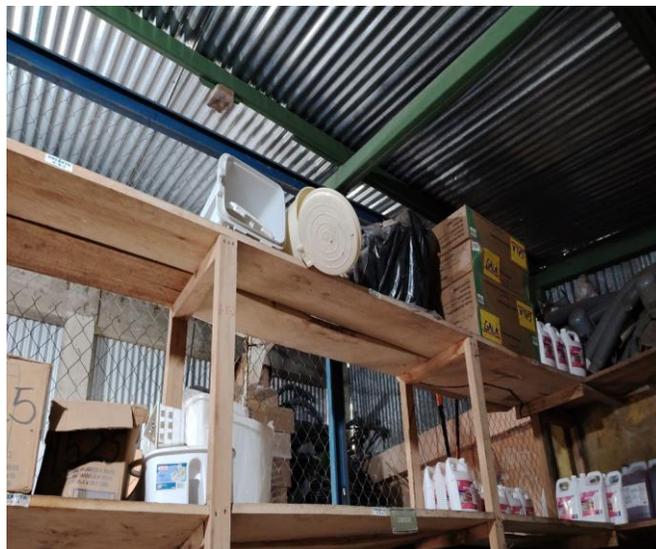
Las siguientes fotografías evidencian las deficiencias en que opera la bodega municipal:

Fotografía Nro.7.



Fuente propia.

Fotografía Nro.8.



Fuente propia.



Fotografía Nro.9.



Fuente propia.

Fotografía Nro.10.



Fuente propia.



Fotografía Nro.11.



Fuente propia.

Aunado a ello, en la bodega se observaron una serie de deficiencias en la custodia, almacenamiento y administración de los artículos allí ubicados, a saber:

- a) Carece de señalización de áreas de almacenamiento, áreas de circulación, extintores y equipos de primeros auxilios, pasillos, señales de capacidad de carga, salidas de emergencia, sustancias peligrosas, entre otros.
- b) Ausencia de codificación y señalización de estantería, artículos y ubicaciones.
- c) Artículos de la misma naturaleza almacenados en sectores distintos y/o apilados en forma desorganizada.
- d) No existe compatibilidad entre los productos almacenados, atendiendo a sus características.
- e) Artículos en apariencia es desuso y para desecho almacenados en bodega con las demás existencias de bodega.
- f) Existan productos con peligro de derrumbe o derrame.
- g) Se carece de extintores apropiados a las características de los productos almacenados.



- h) No hay un sistema automatizado de detección y protección contra incendio.
- i) El estado constructivo de los elementos siguientes no garantiza la seguridad y conservación de los productos: techo, paredes, ventanas, puertas, estructuras, andenes.
- j) Se carece de los requerimientos de almacenamiento de las sustancias peligrosas tales como: productos inflamables, combustibles, explosivos, mezclas explosivas y otros productos químicos.

Además, no se cuenta con un inventario actualizado de los bienes almacenados en la Bodega Municipal. El control de las existencias en bodega se lleva en hojas de Excel, en las cuales, se observaron con diferencias entre lo existencia real y los datos de costos registrados en las mismas, teniendo como consecuencia información desactualizada, inexacta e imprecisa.

Al respecto, en el artículo N.º 15 de la Ley General de Control Interno establece que, se debe de documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos, la protección y conservación de todos los activos institucionales, el diseño y uso de documentos y registros que coadyuven en la anotación adecuada de las transacciones y los hechos significativos que se realicen en la institución, la conciliación periódica de registros, para verificar su exactitud y determinar y enmendar errores u omisiones que puedan haberse cometido.

Sumado a lo anterior, la norma 4.3.3 de las Normas de Control Interno para el Sector Público, señala que se debe de disponer y vigilar la aplicación de las regulaciones y los dispositivos de seguridad que se estimen pertinentes según la naturaleza de los activos y la relevancia de los riesgos asociados, para garantizar su rendimiento óptimo y su protección contra pérdida, deterioro o uso irregular.

Los problemas de infraestructura, almacenamiento y protección de los bienes, obedecen a las siguientes razones:

- a) La falta de un Manual de procedimientos de la Bodega Municipal, que establezca como mantener un inventario actualizado, almacenar los bienes de manera ordenada y velar por la protección de los bienes.
- b) La falta de directrices para que la adquisición, distribución y uso de bienes responda a un proceso planificado que garantice el óptimo uso de los recursos que se invierten, de manera tal que las unidades usuarias ejecuten las acciones pertinentes para no mantener en inventario cantidades excesivas de bienes y efectúen el retiro oportuno de los bienes adquiridos y almacenados en la Bodega Municipal.



- c) No se disponen de normas de seguridad para la conservación y control de los bienes almacenados.
- d) Ausencia de políticas para el manejo de bienes no utilizados, vencidos y dañados.
- e) La falta de rigurosidad para que no se despachen de la bodega municipal artículos sin contar con el requerimiento formal de la Unidad que requiere el bien.

En consecuencia, las debilidades determinadas en el almacenamiento de esos bienes, propician:

- a) La obsolescencia y deterioro de los materiales y suministros almacenados en los distintos recintos dispuestos por esa municipalidad para esos fines.
- b) La eventual pérdida, desperdicios, hurtos o manejos irregulares de los bienes almacenados, con el consecuente perjuicio económico para la institución.
- c) El incremento en los costos de operación de la institución.
- d) La eventual ocurrencia de siniestros, con las consecuencias derivadas de eventos de esta naturaleza, como pérdidas materiales e incluso poner en peligro la salud o la vida de seres humanos.
- e) Dificultad para la toma de decisiones ante la falta de inventarios actualizados

2.3. Sobre los controles internos en la Bodega Municipal.

La Bodega Municipal carece de controles internos adecuados y razonables para los registros y movimientos de las actividades de recepción, entrada, custodia y salida.

Además, entre los débiles controles que se realizan, está la utilización del formulario “Requisición de materiales o servicios”. En la muestra revisada se observó que las firmas requeridas en ese documento, no estaban completas y en algunos casos de las cinco firmas requeridas solo una presentaba. En el anexo nro.1 se pueden observar algunos ejemplos.

Además, como se mencionó en el apartado anterior, el control de las existencias en Bodega se lleva en hojas de Excel, en las cuales, se observaron con diferencias entre lo existencia real y los datos de costos registrados en las mismas, teniendo como consecuencia información desactualizada, inexacta e imprecisa.



También, no se tiene como sana práctica la revisión periódica de las existencias físicas en Bodega, mediante la realización de inventarios por parte del personal de Proveeduría o de otros funcionarios ajenos a la Bodega para una mayor objetividad del mecanismo de control.

La ausencia de controles internos como los antes citados, expone a la Municipalidad de La Cruz al riesgo de extravío, sustracción, pérdida o uso indebido, sin que sea detectado oportunamente por los funcionarios municipales responsables de esas actividades.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público señalan que el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben emprender las medidas pertinentes para contar con un sistema de control interno que coadyuve en la protección y conservación del patrimonio público contra pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal, debiendo diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente la protección, custodia, inventario, correcto uso y control de los activos pertenecientes a la institución, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de tales activos y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestos.

La situación expuesta, debilita el Sistema de Control Interno, ya que, puesto que los activos municipales no se están protegiendo del riesgo de que no se utilicen en el fin para el cual fueron adquiridos, se pierdan o sustraigan y con el agravante de que esa fragilidad o ausencia de controles entorpece cualquier acción que pretenda establecer responsabilidades, lo cual debe ser corregido de forma imperiosa por la Administración Municipal.

2.4. Sobre las compras realizadas por medio del Fondo de Caja Chica.

Se logró observar que se han cancelado por medio del Fondo de Caja Chica artículos o servicios que, por su naturaleza, recurrencia y necesidad que atienden, carecen de las características de caso fortuito o fuerza mayor, definidas en el reglamento de marras, entre los cuales están: batería para vehículo, filtro para aceite, repuestos mangueras, entre otros artículos que se detallan a modo de ejemplo, en la siguiente tabla:



Tabla Nro.1

Detalle de compras realizadas por medio de Caja Chica

CHEQUE	FECHA	LIQUIDACION	MONTO	DETALLE
14318	23/12/2023	3793	95,000.00	Reparaciones de frenos SM-6731
5874	20/12/2023	3772	116,992.04	Compra de materiales eléctricos par reparación de instalación eléctrica del Plantel Municipal con recursos de UTGV
14310	20/12/2023	3768	295,000.00	Reparación de bushing del SM-7787
14310	20/12/2023	3773	35,000.00	Reparación de carburador de máquina de chapear
14310	20/12/2023	3778	49,673.55	Bolsa de suspensión del SM-8230
14310	20/12/2023	3787	175,000.00	Reparación de bushing del SM-7787
5869	05/12/2023	3736	122,690.00	Compra de hierro negro para fabricar panales para enconfrado de concreto
14288	05/12/2023	3746	85,000.00	Compra de rol para SM-6731
14288	05/12/2023	3751	152,000.00	Compra de sello para Caja-Plataforma
5864	26/10/2023	3690	115,604.75	Manguera hidráulica para SM-7425
5864	26/10/2023	3691	138,338.57	Comprar de venta poliuretano para Bodega Municipal con recursos de UTGV
5864	26/10/2023	3692	90,000.00	Compra de resorte del SM-2772
14254	26/10/2023	3697	150,000.00	Reparación de Caja de lixiviados SM-7787
5862	17/10/2023	3682	300,000.00	Reemplazar y cambiar manguera SM-7425
14248	17/10/2023	3647	75,000.00	Compra de stop SM-7016
14248	17/10/2023	3657	100,000.00	Diagnóstico de pistones de SM-7825
14248	17/10/2023	3661	85,000.00	Empaque de pistón SM-7825
14248	17/10/2023	3667	32,120.00	Compra de faldones para SM-7787
14248	17/10/2023	3671	35,000.00	Compra de cable de acelerador de motoguadaña
14330	23/01/2024	3813	15,800.00	Regletas
14330	23/01/2024	3816	82,639.20	Cuchilla, delantal, careta, carrete, arnés; uso en motoguadañas



MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ
UNIDAD DE AUDITORIA INTERNA
Cantón de los Petroglifos



14330	23/01/2024	3819	273,890.00	Filtro de aire, bolsa de suspensión y 3 cunetas de aceite (justifica que es para mantenimiento a unidad SM 7787)
14378	21/02/2024	3835	51,270.00	Compra de manguera para SM 8230
14378	21/02/2024	3845	123,000.00	Reparación de barra el SM 8230
14378	21/02/2024	3860	145,000.00	Reparación de manguera de aceite hidráulico del sm7020
5888	21/02/2024	3857	95,000.00	Compra de batería para SM 6685
14388	04/03/2024	3884	165,000.00	Reparación de manguera de aceite hidráulico del SM 8230
14390	15/03/2024	3897	100,000.00	Compra de luces traseras y laterales del SM 7787
14390	15/03/2024	3914	175,000.00	Reparación de bushines de SM 7787
14390	15/03/2024	3915	94,500.00	5 sellos para el departamento de contabilidad
14390	15/03/2024	3917	15,000.00	Alineado SM 7383
14405	10/04/2024	3943	105,000.00	Reparación de llantas SM 7787
14405	10/04/2024	3945	65,000.00	Caja de medidor
14405	10/04/2024	3962	279,995.00	Repuestos de SM 155 (luces traseras, tambores, zapatas, válvulas, etc)
5903	16/04/2024	3979	210,845.00	Bomba de agua para el tanque de SM 4836
14420	25/04/2024	3991	102,800.00	Batería para vehículo SM 8043
14420	25/04/2024	3992	108,200.00	Batería para vehículo SM 8221
14420	25/04/2024	3994	300,000.00	Compra de manguera de aceite hidráulico para SM 7016
14434	15/05/2024	4009	71,400.00	Compra de telas para decorar el 01/05/2024.
14434	15/05/2024	4018	150,225.00	Compra de angulares, soldadura, aldaba, discos, roldanas para reparar portón del centro de transferencia
14442	24/05/2024	4029	42,650.00	Compra de retrovisor SM 4996
14442	24/05/2024	4055	109,000.00	Compra de 7 sellos para Vicealcaldía
5910	29/05/2024	4054	300,000.00	Repuestos para SM 5257 (alternador, faja, resorte, tuercas, pin, tornillo, taco)
5915	13/06/2024	4090	159,600.00	Repuestos para SM 5257 (retenedor, tapa para bocina, roles y camisas)



MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ
UNIDAD DE AUDITORIA INTERNA
Cantón de los Petroglifos



14472	24/06/2024	4124	85,000.00	Soldadura compuerta SM 7787
5916	24/06/2024	4117	300,000.00	Repuestos para SM 4836 (servo clutch completo)
14487	09/07/2024	4131	85,000.00	Soldadura caja receptora de lixiviados SM 7016
5920	09/07/2024	4142	235,097.60	Compra de abanico para aire acondicionado SM 8482
TOTAL			6,293,337.71	

Fuente: Reintegros de Caja Chica.

De la información contenida en la tabla anterior, se destaca que el 81% del total cancelado por medio del Fondo de Caja Chica, fue utilizado para reparaciones y repuestos de diferentes unidades de transporte del municipio. Además, los montos cancelados a las siguientes unidades específicamente:

Tabla Nro.2

Detalle de compras realizadas por repuestos y/o reparaciones

CHEQUE	FECHA	LIQUIDACION	MONTO	DETALLE
5903	16/04/2024	3979	210,845.00	Bomba de agua para el tanque de SM-4836
5916	24/06/2024	4117	300,000.00	Repuestos para SM-4836 (servo clutch completo)
Total SM-4836			510,845.00	
5910	29/05/2024	4054	300,000.00	Repuestos para SM-5257 (alternador, faja, resorte, tuercas, pin, tornillo, taco)
5915	13/06/2024	4090	159,600.00	Repuestos para SM-5257 (retenedor, tapa para bocina, roles y camisas)
Total SM-5257			459,600.00	
14318	23/12/2023	3793	95,000.00	Reparaciones de frenos SM-6731
14288	05/12/2023	3746	85,000.00	Compra de rol para SM-6731
Total SM-6731			180,000.00	
14248	17/10/2023	3647	75,000.00	Compra de stop SM-7016
14420	25/04/2024	3994	300,000.00	Compra de manguera de aceite hidráulico para SM-7016



MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ
UNIDAD DE AUDITORIA INTERNA
Cantón de los Petroglifos



14487	09/07/2024	4131	85,000.00	Soldadura caja receptora de lixiviados SM-7016
Total SM-7016			460,000.00	
5864	26/10/2023	3690	115,604.75	Manguera hidráulica para SM-7425
5862	17/10/2023	3682	300,000.00	Reemplazar y cambiar manguera SM-7425
Total SM-7425			415,604.75	
14310	20/12/2023	3768	295,000.00	Reparación de bushing del SM-7787
14310	20/12/2023	3787	175,000.00	Reparación de bushing del SM-7787
14254	26/10/2023	3697	150,000.00	Reparación de Caja de lixiviados SM-7787
14248	17/10/2023	3667	32,120.00	Compra de faldones para SM-7787
14330	23/01/2024	3819	273,890.00	Filtro de aire, bolsa de suspensión y 3 cunetas de aceite (justifica que es para mantenimiento a unidad SM-7787)
14390	15/03/2024	3897	100,000.00	Compra de luces traseras y laterales del SM-7787
14390	15/03/2024	3914	175,000.00	Reparación de bushines de SM-7787
14472	24/06/2024	4124	85,000.00	Soldadura compuerta SM-7787
14405	10/04/2024	3943	105,000.00	Reparación de llantas SM-7787
Total SM-7787			1,391,010.00	
14248	17/10/2023	3657	100,000.00	Diagnóstico de pistones de SM-7825
14248	17/10/2023	3661	85,000.00	Empaque de pistón SM-7825
Total SM-7825			185,000.00	
14310	20/12/2023	3778	49,673.55	Bolsa de suspensión del SM-8230
14378	21/02/2024	3835	51,270.00	Compra de manguera para SM-8230
14378	21/02/2024	3845	123,000.00	Reparación de barra el SM-8230
14388	04/03/2024	3884	165,000.00	Reparación de manguera de aceite hidráulico del SM-8230
Total SM-8230			388,943.55	
Total General			3,661,281.60	

Fuente: Reintegros de Caja Chica.

De la información que se obtiene de la tabla nro.2, en apariencia se está ante el riesgo de fraccionamiento de adquisiciones en la Municipalidad de La Cruz a través del Fondo de Caja. Sobre este tema específicamente, el artículo 33 de la Ley General de Contratación Pública N.º 9986 establece:

“ARTICULO 33- Prohibición de fragmentación y separación por funcionalidad



La Administración, incluidos sus órganos desconcentrados, no podrá fragmentar las adquisiciones de los bienes, las obras y los servicios que requiera con el propósito de variar el procedimiento de contratación.

Cuando resulte más conveniente y sea técnicamente procedente, la Administración podrá licitar segmentos de obra pública de punto a punto que se constituyan como unidades funcionales o soluciones que puedan funcionar por sí mismas, a fin de propiciar la mayor participación de empresas, siempre y cuando se consigne así en la decisión inicial.”

Sobre esa misma línea de idea, el reglamento de Ley General de Contratación Pública N.º 9986, establece:

“Artículo 83. Prohibición de fragmentación y separación por funcionalidad. La Administración no podrá fragmentar sus operaciones respecto a necesidades previsibles con el propósito de evadir el procedimiento de contratación que corresponde. Todas aquellas contrataciones que pudieran reportar economías de escala deberán efectuarse en forma centralizada, para lo cual deberá existir la planificación de las compras respectivas, si así resulta más conveniente para el interés público.

La fragmentación se reputa ilícita cuando, contándose en un mismo momento dentro del presupuesto aprobado con los recursos necesarios y habiéndose planificado las necesidades administrativas concretas, se realiza más de una contratación para el mismo objeto, con la finalidad de evadir un procedimiento más complejo. En tal caso, el funcionario o funcionarios encargados de realizar las agrupaciones o de consolidar los requerimientos de consumo para aprovechar la economía de escala, que incurran en una fragmentación ilícita, se harán acreedores de la sanción prevista en el artículo 125, inciso w) de la Ley General de Contratación Pública.

La Administración deberá planificar anualmente sus compras y fijar fechas límites para que las unidades usuarias realicen los pedidos de los bienes y servicios que requieren con la debida antelación, a fin de poder agrupar los objetos de las compras. Fuera de esas fechas no se podrán atender pedidos que no sean calificados de necesidades urgentes o imprevistas.

Las adquisiciones deberán agruparse por líneas de artículos dependientes entre sí. En caso de duda, siempre deberá favorecerse la integración de la compra y no la promoción de procedimientos separados.

No se considerará fragmentación:



- a) La adquisición de bienes y servicios que sean para uso o consumo urgente, siempre que existan razones fundadas para admitir que no hubo imprevisión por parte de la Administración.
- b) La adquisición de bienes y servicios distintos entre sí a pesar de que éstos estén incluidos dentro del mismo gasto-objeto.
- c) La promoción de procedimientos independientes para el desarrollo de un determinado proyecto, siempre y cuando exista una justificación técnica que acredite la integralidad de éste.
- d) Los casos en que a pesar de que se conoce la necesidad integral, se promueven varios concursos para el mismo objeto, originado en la falta de disponibilidad presupuestaria al momento en que se emitió la decisión inicial en cada uno de los procedimientos.
- e) La adquisición de bienes y servicios para atender, proyectos o servicios regionalizados, siempre y cuando la adquisición no comprometa la obtención de economías de escala. En caso de que la Administración aplique esta excepción deberá motivar su decisión.”

Adicionalmente, el registro en Sistema Digital Unificado –SICOP- de las compras y/o servicios por el Fondo de Caja Chica, se encuentra desactualizado, el último registro realizado el 21 de junio del 2024, corresponde a transacciones realizadas en el mes de abril del mismo año.

En la Municipalidad de La Cruz, se cuenta con un Reglamento para el Funcionamiento de Fondos de Caja Chica. En este reglamento se definen los siguientes términos en el artículo nro.1:

“c. Caso fortuito: Se entiende por caso fortuito aquella acción del ser humano que no puede preverse, ni puede resistirse.

d. Fuerza mayor: Es aquel evento de la naturaleza, que pudiendo preverse no puede resistirse.

(...)

i. Gastos menores o Compras menores: Es la adquisición de bienes y servicios de menor cuantía, que no superen los límites preestablecidos para los valores de caja chica y cuya necesidad sea urgente y requiere atención inmediata. Además, entre los denominados Gastos Menores se consideran los gastos por viáticos y transportes.”



Ley General de Contratación Pública establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 3- Excepciones

Se exceptúan de los procedimientos ordinarios establecidos en esta ley únicamente las siguientes actividades:

(...)

g) Las compras realizadas con fondos de caja chica que sean indispensables e impostergables, siempre y cuando no excedan el diez por ciento (10%) del monto fijado para la licitación reducida, conforme lo disponga el reglamento de esta ley.

(...)”

Sobre esa misma línea de idea el Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, establece lo siguiente:

“Artículo 12. Compra con Fondos de Caja Chica. Se exceptúan de los procedimientos ordinarios las compras realizadas que sean para gastos menores, indispensables e impostergables, siempre que no excedan el diez por ciento (10%) del monto previsto para la licitación reducida correspondiente al régimen ordinario, para la adquisición de bienes y servicios, regulado en el artículo 36 de la Ley General de Contratación Pública.

Esta excepción resulta aplicable únicamente para la contratación de bienes, obras o servicios, siempre que:

- a) La solución sea indispensable e impostergable.
- b) La adquisición no resulte más onerosa que el procedimiento ordinario de contratación a realizar.
- c) Se acredite el costo beneficio para la Administración.
- d) No haya fragmentación.

De no cumplir con los supuestos indicados en los incisos anteriores, se deberán aplicar los procedimientos ordinarios previstos en la Ley General de Contratación Pública.

Las compras a través de Caja Chica, deberán quedar debidamente registradas en el sistema digital unificado, dejando constancia de la totalidad de la documentación generada en relación con la compra realizada, facilitando que dicha actuación pueda



ser conocida por cualquier interesado; asimismo, éstas se realizarán respetando toda regulación institucional y general vigente al momento de efectuarse la compra. (Subrayado no es del original)

Las instituciones públicas que realicen compras por Caja Chica deberán establecer las disposiciones institucionales que atiendan la proyección de flujo de caja de los gastos menores a sufragar y determinen los responsables del manejo del Fondo de Caja Chica; así como establecer un procedimiento institucional de operación y los correspondientes mecanismos de control, atendiendo las disposiciones de la Ley General de Contratación Pública. Cuando corresponda, dichas disposiciones deberán emitirse de conformidad con las directrices referidas a la modalidad de pago que emita la Tesorería Nacional en su condición de Órgano Rector del Subsistema de Tesorería y sus competencias constitucionales en materia de pago a nombre del Estado.

Los Fondos de Caja Chica no deberán utilizarse para realizar operaciones distintas a las que se destinan esos recursos.”

Así mismo, la Dirección de Contratación Pública, indicó en el documento MH-DCoP-OF-0007-2023, lo siguiente:

“Cabe aclarar que para la utilización de la excepción citada, se tienen una serie de supuestos de necesario acatamiento por parte de las instituciones a efectos de implementar válidamente una compra bajo la figura de Caja Chica, entre estos, que se trata de compras para gastos menores, en el entendido que no deben superar el diez por ciento (10%) del monto previsto para la licitación reducida correspondiente al régimen ordinario, para la adquisición de bienes y servicios. Además, que se refieren a compras indispensables e impostergables, en cuanto se originan de situaciones extraordinarias que no puedan ser previstas en el común análisis de la planificación institucional.

Asimismo, es importante rescatar que la figura de la Caja Chica no constituye un procedimiento de contratación pública al cual pueda recurrir constantemente la Administración a efectos de atender necesidades ordinarias, en tanto podría incurrirse también en fragmentación ilícita, sino que se trata de un instrumento jurídico-presupuestario que bien utilizado, bajo una sana administración de los fondos públicos, permite atender oportunamente la adquisición de bienes y servicios originados en necesidades puntuales de la Administración.

Ahora bien, el Transitorio V del RLGCP, dispone lo siguiente:

Transitorio V. En tanto no exista disposiciones institucionales ajustadas a la Ley General de Contratación Pública para la Gestión del Fondo de Cajas



Chicas, según lo dispuesto en el artículo 12 de este Reglamento, las Instituciones Públicas que estaban sujetas al Reglamento General del Fondo de Caja Chica, emitido mediante el Decreto Ejecutivo No.32874-H de 10 noviembre de 2005 y publicado en La Gaceta No.22 del 31 de enero de 2006, y/o que dispongan de regulaciones internas emitidas para tal efecto, continuarán aplicando lo dispuesto en dichas regulaciones como Administración Activa mientras se emitan éstas, ajustándose al porcentaje definido en el artículo 3 inciso g) de la Ley General de Contratación Pública.

De conformidad con la normativa citada y realizando un análisis integral del párrafo penúltimo del artículo 12 del RLGCP y el Transitorio transcrito, las instituciones públicas que realicen compras por Caja Chica deberán establecer las disposiciones institucionales que atiendan la proyección de flujo de caja de los gastos menores a sufragar y determinar los responsables del manejo del fondo de Caja Chica; así como establecer un procedimiento institucional de operación y los correspondientes mecanismos de control, atendiendo las disposiciones de la LGCP; sin embargo y hasta tanto no se realicen las modificaciones normativas sustentadas en la citada Ley (respecto a los temas recién citados), deberán continuar aplicando las regulaciones emitidas al efecto por el Órgano Rector en la materia, debiendo considerar para la compra **no exceder el porcentaje del diez por ciento (10%)** del monto previsto para la licitación reducida, correspondiente al régimen ordinario regulado en el artículo 36 de la LGCP y la resolución de actualización de umbral emitida por la Contraloría General de la República.

Por lo tanto, toda compra que sea efectuada con ocasión de la figura de Caja Chica, debe cumplir con la **totalidad de los supuestos** que han sido referidos con anterioridad. Se reitera que la Caja Chica es un mecanismo de excepción y corre bajo absoluta responsabilidad de la Administración su adecuado uso; de no cumplirse con alguno de los supuestos señalados en el artículo 12 del RLGCP, la Administración deberá aplicar los procedimientos ordinarios previstos en la citada Ley.”

Lo anterior, evidencia la necesidad de que se brinde un control más estricto sobre las adquisiciones que se realizan por medio del Fondo de Caja Chica, puesto que ello contribuirá a una mejor administración, uso y control de los recursos públicos, así como, del cumplimiento de la legislación atinente, reduciendo con ello cualquier riesgo legal que ocasionará pérdidas financieras a la Municipalidad.



2.5. De la normativa interna.

Como se indicó en el apartado 2.1 de este informe, mediante el documento MLC-UAI-INF-008-2021, la Unidad de Auditoría Interna recomendó al Concejo Municipal lo siguiente:

“Así como, de realizar una revisión en conjunto con la Administración Municipal de los reglamentos de: Adquisición de bienes y servicios de la Municipalidad de La Cruz, Funcionamiento de fondos de caja chica de la Municipalidad de La Cruz y Pago de egresos de la Municipalidad de La Cruz; para ajustarlos a la normativa nacional vigente y a la realidad de la institución.”

Como también se señaló, esa recomendación no fue cumplida, a la fecha de este nuevo estudio; situación que conlleva a que en la Municipalidad de La Cruz, la normativa interna existente a saber: Reglamento de Adquisición de bienes y servicios de la Municipalidad de La Cruz, Reglamento de Funcionamiento de Fondos de Caja Chica de la Municipalidad de La Cruz y el Reglamento Pago de egresos de la Municipalidad de La Cruz, continúen desactualizados según las leyes y normativa nacional vigentes (Ley General de Contratación Pública, Nro.9986 y su reglamento).

Aunado a ello, la carencia de un Manual de Procedimientos de los procesos relacionados con la Proveeduría Municipal, mediante el cual se asegure y facilite la aplicación de la normativa de contratación administrativa y que de manera oportuna, eficiente e integral facilite las gestiones de coordinación con otras unidades del municipio que intervienen en el proceso de compras, ocasiona un debilitamiento del Sistema de Control Interno.

Uno de los aspectos de suma importancia que deben de estar reglamentado, es el relacionado con el tema de la decisión final de los procesos de contratación pública, sobre ello, el reglamento a la Ley nro. 9986, establece lo siguiente:

“Artículo 317. De la posibilidad de delegación. El máximo jerarca de la Institución podrá delegar la decisión final de los procedimientos de contratación pública, así como la firma del pedido u orden de compra y formalización contractual, lo anterior, siguiendo las disposiciones del reglamento interno que se dicte al efecto, en caso que corresponda; esta designación deberá recaer en un funcionario u órgano técnico idóneo, que deberá emitir sus actos con estricto apego a la normativa de contratación pública. La delegación se llevará a cabo de conformidad con los alcances de la Ley General de Contratación Pública, la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y la Ley General de la Administración Pública.”

Al respecto, la Dirección de Contratación Pública, indicó en el documento MH-DCoP-OF-0173-2023, lo que sigue:



“La normativa citada es clara al determinar que las proveedurías institucionales son las unidades encargadas de tramitar los procedimientos de contratación pública, facultándolas a su vez para preparar toda la documentación necesaria para el dictado de la resolución final de adjudicación, declaratoria de deserción o de infructuosa, según corresponda, así como la suscripción de las formalizaciones contractuales derivadas de dichos procedimientos por parte del competente. Sin embargo, el RLGCP es claro en establecer que la posibilidad de la Proveeduría de emitir los actos anteriormente descritos, depende de que haya operado formalmente una delegación por parte del máximo jerarca, considerando que es éste quien ejerce la máxima autoridad del órgano o ente, y en consecuencia el que ostenta la competencia para emitir tales actos. Agrega además la norma reglamentaria que tal delegación debe efectuarse atendiendo las disposiciones establecidas en la Ley General de la Administración Pública y en observancia de la ley de creación o reglamentos de organización, dictados por el máximo jerarca de la institución.

En complemento de lo anterior, es importante, además, que la Administración realice un análisis de las actuaciones que pueden ser o no delegadas por el jerarca, partiendo de lo establecido en la LGCP y en la LGAP, debido a que por mandato legal hay algunas actuaciones que no pueden ser delegadas, porque así expresamente lo señala la norma legal.

Por otra parte, con relación a las funciones de las proveedurías del sector público descentralizado territorial, las Municipalidades podrán crear su propio reglamento interno de funcionamiento y estructura de la proveeduría, siempre que no sea contraria a lo establecido en el ordenamiento jurídico vigente, lo anterior, según lo establece el artículo 4 del Código Municipal; en ese escenario, la Municipalidad podrá dictar los reglamentos autónomos de organización y de servicio, así como cualquier otra disposición que autorice el ordenamiento jurídico para determinar su organización a lo interno, tomando en consideración para ello, las disposiciones normativas que le son aplicables; esto en virtud de su autonomía política, administrativa y financiera, conferida constitucionalmente.”

En la misma línea de idea, el Código Municipal, establece que:

“Artículo 13. - Son atribuciones del concejo:

(...)

e) Celebrar convenios, comprometer los fondos o bienes y autorizar los egresos de la municipalidad, excepto los gastos fijos y la adquisición de bienes y servicios que estén bajo la competencia del alcalde municipal, según el reglamento que se emita conforme a la Ley General de Contratación Pública y su reglamento.



(Así reformado el inciso anterior por el artículo 134 inciso f) de la Ley General de Contratación Pública, N° 9986 del 27 de mayo de 2021).

(...)"

Al respecto la Ley General de Contratación Pública establece:

“ARTÍCULO 134- Reformas

Se reforman las disposiciones normativas que se indican a continuación:

(...)

f) Se reforman los artículos 13, inciso e), y 164 de la Ley 7794, Código Municipal, de 30 de abril de 1998. Los textos son los siguientes:

Artículo 13 - Son atribuciones del Concejo:

(...)

e) Celebrar convenios, comprometer los fondos o bienes y autorizar los egresos de la municipalidad, excepto los gastos fijos y la adquisición de bienes y servicios que estén bajo la competencia del alcalde municipal, según el reglamento que se emita conforme a la Ley General de Contratación Pública y su reglamento.

(...)"

Aunado a lo norma citadas, las Normas de Control Interno para el sector público establecen que el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer un ambiente de control que se constituya en el fundamento para la operación y el fortalecimiento del SCI, y en consecuencia, para el logro de los objetivos institucionales.

La misma norma indica, que 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.

Finalmente, la carencia de reglamentos específicos y de un manual de procedimientos integral e integrados para el proceso de contratación pública en los cuales se definan los roles, las actuaciones, las responsabilidades, las relaciones de coordinación y las competencias de las unidades que participan en dicho proceso, imposibilita el



aseguramiento del cumplimiento del marco legal y que las operaciones se realicen de manera eficaz y eficiente.

2.6. Sobre la publicación y publicidad del Programa de Adquisiciones.

La Ley de General de Contratación Pública establece en el artículo nro. 31 que:

“(…)

En el primer mes de cada período presupuestario, la Administración dará a conocer el programa de adquisiciones proyectado, el cual no implicará compromiso alguno de contratar. Tal publicación deberá realizarse en el sistema digital unificado.

(…)”

Este instrumento además de permitir cumplir con el principio de publicidad, coadyuva a planificar los procesos contractuales que se llevan a cabo durante el ejercicio del programa de adquisiciones.

Sin embargo, en la Municipalidad de La Cruz, para el año 2024 no se logró observar evidencia que garantizara que el departamento de Proveeduría cumpliera con la norma citada.

El artículo 31 de la Ley General de Contratación Pública supra citado, subraya la importancia de la planificación como un elemento clave para evitar improvisaciones y garantizar el correcto uso de los recursos públicos, lo que a su vez permite una gestión más eficiente y transparente en el sector público.

En resumen, no aplicar el Artículo 31, puede afectar significativamente la eficiencia, la transparencia y el uso adecuado de los recursos públicos, exponiendo a la administración pública a riesgos financieros y legales. Planificar adecuadamente las compras es crucial para asegurar una gestión responsable de los fondos públicos.

2.7. Sobre las garantías de cumplimiento.

En este nuevo estudio es recurrente en la Municipalidad de La Cruz, la carencia de norma interna que regule el trámite de seguimiento a las garantías de cumplimiento emitidas en los procesos de contratación pública.



Aunado a ello, se carece de parámetros objetivos internos que permitan definir sobre que montos contratados la Administración Municipal debe solicitar garantías sobre esos procesos de contratación pública. Lo anterior, haciendo especial énfasis en los tipos de contratación que –por medio de la normativa general - dejan de manera facultativa el uso de las garantías citadas.

En primer término, es importante recordar que la garantía de cumplimiento es un elemento fundamental en la contratación pública para asegurar la correcta ejecución de los contratos y garantizar que los contratistas cumplan con las obligaciones establecidas y con ello, proteger los intereses de la entidad contratante, para la debida satisfacción del interés público.

La garantía de cumplimiento se encuentra regulada en el artículo 44 de la LGCP, en concordancia con el numeral 110 del RLGCP, y en lo de interés, para los contratos de cuantía inestimable, corresponde a la Administración fijar el monto de la garantía de cumplimiento con una suma específica que garantice la ejecución contractual, según lo delimite el pliego de condiciones.

Para las licitaciones mayores o menores, la garantía de cumplimiento que debe rendirse es por un valor entre un cinco por ciento (5%) a un diez por ciento (10%) del monto de la adjudicación. El porcentaje exacto deberá ser determinado en el pliego de condiciones. No obstante, si en el pliego de condiciones no se indica ningún valor, el porcentaje de la garantía deberá ser equivalente al cinco por ciento (5%) del monto de la adjudicación.

Al respecto, la Dirección de Contratación Pública, en el documento MH-DCoP-OF-0707-2024, indicó lo que sigue:

“Por ende, a pesar de que un procedimiento sea de cuantía inestimable y le corresponda a la Administración definir un monto en el pliego de condiciones, considera esta Dirección que el monto de la garantía de cumplimiento podrá ser variable conforme aumente o disminuya el objeto de la contratación, siempre y cuando esto se haya definido así desde el pliego de condiciones, para lo cual, deberá la misma hacer los análisis correspondientes y los ejercicios matemáticos pertinentes de acuerdo a la metodología establecido en las bases de la contratación, para definir los ajustes al monto de las garantía de cumplimiento e informarle al proveedor comercial de forma oportuna sobre los ajustes requerido, dando un plazo prudencial para que se proceda con dicho requerimiento, ya que además, es una obligación de éste mantener la vigencia de la garantía de cumplimiento mientras no se haya la recibido los bienes, obras o servicios o, que el contrato aún se mantenga en ejecución o bien que persistan procesos o acciones en contra del contratista, pendientes de resolución con posterioridad al vencimiento de la contratación. Además, debe considerar la entidad contratante que el contratista podrá presentar



una garantía sustitutiva, conforme lo dispone el artículo 112 del RLGCP o bien una complementaria, por el monto restante.”

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

“4.5 Garantía de eficiencia y eficacia de las operaciones.

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.

Las subnormas que se incluyen a continuación no constituyen un conjunto completo de las actividades de control que deba ser observado por la totalidad de las instituciones del sector público con ese propósito; por consiguiente, corresponde a los jercas y titulares subordinados determinar su pertinencia en cada caso y establecer las demás actividades que sean requeridas.

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

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

Las actividades de control que se adopten para tales efectos deben contemplar al menos los siguientes asuntos:

- a. La identificación de cada proyecto, con indicación de su nombre, sus objetivos y metas, recursos y las fechas de inicio y de terminación.
- b. La designación de un responsable del proyecto con competencias idóneas para que ejecute las labores de planear, organizar, dirigir, controlar y documentar el proyecto.
- c. La planificación, la supervisión y el control de avance del proyecto, considerando los costos financieros y los recursos utilizados, de lo cual debe



informarse en los reportes periódicos correspondientes. Asimismo, la definición de las consecuencias de eventuales desviaciones, y la ejecución de las acciones pertinentes.

- d. El establecimiento de un sistema de información confiable, oportuno, relevante y competente para dar seguimiento al proyecto.
- e. La evaluación posterior, para analizar la efectividad del proyecto y retroalimentar esfuerzos futuros.”

La carencia del Manual de Procedimientos de los diferentes procesos que realiza el departamento de la Proveeduría, está originando un débil seguimiento a las garantías emitidas para cada una de las contrataciones públicas, conllevado a la ocurrencia de las situaciones expuestas antes y generando el riesgo de no poder ejecutar las garantías por incumplimiento del proveedor, si las mismas están vencidas.

2.8. Proceso de Planificación en la adquisición de bienes y servicios.

En la Municipalidad de La Cruz, continua sin realizar la gestión del proceso de adquisición de bienes y servicios enfocados en una la planificación estratégica e integrada, que se oriente en promover actividades para la identificación de las necesidades por su naturaleza, complejidad de los objetos contractuales, el aprovechamiento de economías de escala, la definición de la fecha estimada en la cual se requiere el bien o servicio, la vinculación del plan adquisiciones con la planificación de mediano y largo plazo de la institución, y en la optimización del uso de los recursos públicos que se destinan a los procesos tanto de adquisiciones como de ejecución de obras.

En su lugar, el proceso de adquisición de bienes y servicios, se ha venido realizado en forma empírica o por medio de prácticas administrativas, sin que para ello se cuente con un procedimiento o herramienta formal vinculada a la planificación estratégica del ayuntamiento.

En relación con la planificación en la adquisición de bienes y servicios, el reglamento a la Ley General de Contratación Pública establece lo que sigue:

“Artículo 80. Programa de Adquisiciones. 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.



La Administración deberá 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 Programa de Adquisiciones podrá ser modificado cuando surja una necesidad administrativa no prevista. Quedan excluidas de la obligación de publicación, las contrataciones efectuadas con prescindencia de los procedimientos ordinarios y las efectuadas con fundamento en los supuestos de urgencia.

Todas las instituciones públicas deberán divulgar el respectivo programa de adquisiciones y sus eventuales modificaciones a través del sistema digital unificado.”

De lo anterior, se desprende que la Ley General de Contratación Pública regula la necesidad de planificar las compras en las instituciones públicas. Este es un aspecto fundamental dentro de los principios de la ley, ya que, la planificación adecuada es crucial para garantizar la eficiencia, transparencia y uso óptimo de los recursos públicos. La planificación permite a las entidades públicas evitar improvisaciones y realizar procesos de contratación que cumplan con los principios de legalidad y transparencia que establece la ley.

Además, las Normas de Control Interno en sus numerales 4.5 y 4.5.2 hacen referencia al deber del jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, para establecer, vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda, además sobre la responsabilidad de la administración de ejecutar las acciones pertinentes para garantizar la eficiencia y eficacia de las operaciones y cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.

Las debilidades en el proceso de planificación pueden obedecer a las situaciones como las siguientes:



- a) Falta de estrategias para el aprovechamiento de las distintas modalidades de contratación que permite el marco jurídico, tales como la contratación de entrega según demanda, ejecución por consignación, convenios marco, entre otros para el aprovechamiento de economías de escala.
- b) No se tiene por práctica formal utilizar la información de las existencias de materiales que cada unidad mantiene en la Bodega de la Municipalidad, para efectos de establecer las necesidades.
- c) Falta de seguimiento de manera periódica, para velar por el cumplimiento de la ejecución de las compras de los bienes y servicios establecidos en el plan de adquisiciones.
- d) La normativa interna que regula los procesos y actividades de la Proveeduría municipal, se encuentran desfasados con la realidad institucional actual y la evolución de Ley de Contratación Administrativa y su reglamento.
- e) No se realizan los procesos de contratación administrativa por medio del Sistema Unificado de Compras Públicas.

Como consecuencia de la falta de proceso formal –norma interna- de adquisición de bienes y servicios enfocado en una la planificación estratégica e integrada, aumenta los riesgos financieros, legales y operativos que pueden deteriorar la eficiencia de la municipalidad, afectar la calidad de los servicios que presta, poner en peligro la confianza de los ciudadanos en la gestión pública y expone a la municipalidad a sanciones legales y/o administrativas.

2.9. Sobre las contrataciones reducidas.

2.9.1. Sobre atrasos en la entrega del objeto licitatorio.

Se observaron procesos de contratación pública que presentaron posibles retrasos en la entrega del objeto contractual, sin que se identificara información actualizada sobre las actividades de ejecución contractual en el Sistema Digital Unificado –SICOP- al momento de la revisión que justificara esos retrasos. En el anexo nro. 2 se detallan los casos.

Al respecto el artículo 105 de la Ley General de Contratación Pública dicta:

“ARTÍCULO 105- Prórrogas y suspensión del plazo.

Estando el contrato vigente, a solicitud del contratista, la Administración podrá autorizar prórrogas al plazo de ejecución del contrato cuando existan demoras



ocasionadas por ella misma o causas ajenas al contratista originadas por caso fortuito o fuerza mayor. La solicitud del interesado deberá presentarse a más tardar ocho días hábiles posteriores al hecho que genera la solicitud de prórroga, contando la Administración con un plazo igual para resolver. Si la solicitud se formula fuera de ese plazo, pero estando aún el contrato vigente, la Administración podrá autorizar la prórroga en caso de estar debidamente sustentada.

Previo a acordar cualquier tipo de prórroga, ya sea facultativa o automática, la Administración deberá acreditar, mediante acto motivado, su conveniencia, debiendo ponderar la buena ejecución del contrato.

En caso de prórrogas automáticas, la Administración deberá comunicar, con una antelación al menos de dos meses, su intención de no prorrogar una contratación.

La Administración, de oficio o a petición del contratista, podrá suspender el plazo del contrato por motivos de fuerza mayor o caso fortuito por un plazo debidamente acreditado en el expediente administrativo electrónico, mediante acto motivado, en el cual se estipulará a cargo de quién corren las medidas de mantenimiento y asegurativas de lo realizado hasta ese momento. Dicho plazo será hasta por seis meses como máximo, según lo establecido en el artículo 112 de la presente ley.”

Respecto a la aplicación de multas y cláusulas penales en el caso de retrasos injustificados la Ley General de Contratación Pública regula:

“ARTÍCULO 46- Sanciones económicas

La Administración podrá establecer, de forma motivada, en el pliego de condiciones multas por ejecución defectuosa o cláusulas penales por la ejecución prematura o tardía de las obligaciones contractuales, conforme a las condiciones que se definan en el reglamento de esta ley.

El cobro de la cláusula penal o de las multas no podrá superar el veinticinco por ciento (25%) del precio del contrato, incluidas sus modificaciones, caso en el cual la Administración podrá valorar la resolución del contrato.

Con el fin de cubrir eventuales sanciones económicas, la Administración podrá practicar retenciones sobre los pagos entre un uno por ciento (1 %) y un cinco por ciento (5%) del total facturado, lo cual deberá constar así en el pliego de condiciones.”

Es de aclarar que, en la totalidad de las contrataciones vinculadas con el presente hallazgo, se observó la existencia de cláusulas sancionatorias por la entrega extemporánea del objeto contractual, en el tanto no existan las justificaciones atinentes.



Continuando con la misma temática, el artículo 46 del Reglamento de la Ley General de Contratación Pública, estipula:

“Artículo 116. Sanciones económicas y procedimiento de ejecución. Conforme al artículo 46 de la Ley General de Contratación Pública, la Administración podrá establecer en el pliego de condiciones, el pago de multas por defectos en la ejecución del contrato o cláusulas penales, según corresponda, considerando para ello, aspectos tales como, el monto, plazo, riesgo, repercusiones de un eventual incumplimiento para el servicio que se brinde o para el interés público y la posibilidad de incumplimientos parciales o por líneas.

En los supuestos en que se establezcan multas o cláusulas penales, la Administración deberá valorar su costo beneficio, la debida y oportuna satisfacción del interés público, así como criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

En caso de que el objeto esté compuesto por líneas distintas, el monto máximo de la sanción económica, se considerará sobre el mayor valor de cada línea y no sobre la totalidad del contrato, siempre que el incumplimiento de una línea no afecte el resto de las obligaciones.

Los incumplimientos que originen el cobro de la multa y la cláusula penal deberán estar detallados en el pliego de condiciones, en forma motivada. Una vez en firme el pliego, se entenderá que el monto de la multa o de la cláusula penal es definitivo por lo que no se admitirán reclamos posteriores.

La cláusula penal procede por ejecución tardía o prematura de las obligaciones contractuales.”

Para complementar el artículo 117 del Reglamento de la Ley General de Contratación Pública señala:

“Artículo 117. Aplicación de multas y cláusulas penales. Conforme al artículo 47 de la Ley General de Contratación Pública, para ejecutar las multas y cláusula penal la Administración deberá emitir un acto motivado, con indicación de la prueba que lo sustente. En contra de esa decisión, el afectado podrá interponer los recursos de revocatoria y apelación, los cuales deberán presentarse dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación del acto. La resolución de dichos recursos agotan la vía administrativa.

El cobro de las multas podrá hacerse con cargo a las retenciones del precio que se hubieran practicado y los saldos pendientes de pago. En caso de que ninguna de esas dos alternativas resulte viable, se ejecutará la garantía de cumplimiento hasta por el monto respectivo.



Para el cobro de las multas, no será necesario demostrar la existencia del daño o perjuicio.

En caso de incumplimiento total de las obligaciones por parte del contratista, no procede el cobro de multas, posteriores a ese momento, sino la ejecución de la garantía de cumplimiento y la resolución del contrato, sin perjuicio de otras responsabilidades administrativas y civiles que se deriven de dicho incumplimiento.

El cobro por concepto de multas o cláusula penal no podrá superar el veinticinco por ciento (25%) del precio del contrato incluidas sus modificaciones.

La omisión de cobro ocasionará responsabilidad civil y administrativa del funcionario omiso, conforme a lo previsto en el artículo 125, inciso k) de la Ley General de Contratación Pública.”

Con relación a los hallazgos identificados, el artículo 106 de la Ley General de Contracción Pública, disponen el deber de fiscalización por parte de la Administración Activa; sobre esta temática se regula:

“ARTÍCULO 106- Fiscalización y control

La Administración fiscalizará todo el proceso de ejecución y deberá contar con el recurso humano calificado, debiendo ofrecer el contratista las facilidades necesarias. En virtud de este deber de fiscalización, la Administración deberá exigir el cumplimiento de los términos contractuales, debiendo corregir el contratista cualquier desajuste respecto del cumplimiento exacto de las obligaciones pactadas.”

Explícitamente, el artículo 283 del Reglamento a la Ley General de Contracción Pública, regula sobre el tema de este apartado lo siguiente:

“Artículo 283. Fiscalización y control. La Administración fiscalizará todo el proceso de ejecución del contrato, para eso el contratista deberá ofrecer las facilidades necesarias. En virtud de esta obligación de fiscalización, la Administración tiene la potestad de aplicar los términos contractuales para que el contratista corrija cualquier desajuste respecto del cumplimiento exacto de las obligaciones pactadas. El contratista igualmente tendrá la obligación de cumplir cabalmente con lo ofrecido en su propuesta y en cualquier manifestación formal documentada, que hayan aportado adicionalmente en el curso del procedimiento o en la formalización del contrato.

Los funcionarios encargados de los contratos deberán fiscalizar en la ejecución contractual al menos los siguientes aspectos:



- a) Realizar un control objetivo de la ejecución contractual, aplicando las medidas de control de forma eficiente en los procesos involucrados a fin de que el objeto contractual se cumpla a cabalidad.
- b) Verificar mediante control técnico que el objeto contractual sea de la calidad y cumpla los requerimientos establecidos en la contratación en procura de que el contratista se ajuste a las condiciones y plazos establecidos en el contrato. Para tal efecto, podrá solicitar asistencia a las unidades técnicas respectivas, cuando sea necesario.
- c) Comunicar en forma inmediata al contratista el incumplimiento de la programación de las actividades, de conformidad con el plan de ejecución vigente y autorizado, a fin de que el contratista adopte las medidas pertinentes para su corrección y se apliquen las multas, según corresponda.
- d) Llevar el control de la vigencia de las garantías de cumplimiento, así como las colaterales.
- e) En caso de posibles faltas e incumplimientos de gravedad cometidas por el contratista durante la ejecución del contrato, procederá a comunicarlo al órgano competente, para que éste tome las medidas legales y contractuales correspondientes.
- f) Solicitar los criterios técnicos necesarios para una mejor fiscalización de los contratos, cuando se requiera por la naturaleza de la materia o especialidad.
- a) Cualquier otro aspecto que la Administración contratante considere necesaria para la correcta fiscalización del contrato.”

Las debilidades indicadas, en grado probable, podrían ser el resultado de la falta de actividades y protocolos de control durante la ejecución contractual, lo que genera como consecuencia, en grado probable, un debilitamiento al Sistema de Control Interno y en específico al deber de fiscalización de la Contratación Pública, regulado en la Ley de esa materia, del mismo modo genera un posible riesgo de incumplimiento del bloque de legalidad.

2.9.2. De la falta de incorporación oportuna y accesible de información en el Sistema Digital Unificado (SICOP).

Se observaron procesos de contratación pública –registradas en el Sistema Digital Unificado (SICOP)- en los cuales no se logró identificar información actualizada y



oportuna de manera accesible, sobre las actividades de ejecución contractual, incluso se denota la posible deficiencia de no incorporar actas de recepción con sus respectivas evidencias en la pantalla correspondiente del Sistema Digital Unificado (SICOP). A continuación, se detallan los casos observados. En el anexo nro. 3 se detallan los casos.

Sobre el principio de transparencia de la contratación pública registrada en Sistema Digital Unificado –SICOP–, el artículo 8 de la Ley General de Contratación Pública dispone:

“ARTÍCULO 8- Principios generales:

(...)

c) Principio de transparencia: todos los actos que se emitan con ocasión de la actividad de contratación pública deben ser accesibles de manera libre e igualitaria por parte de los intervinientes y de cualquier persona interesada. La información que se ponga a disposición debe ser cierta, precisa, oportuna, clara y consistente.

Únicamente se exceptúa del libre acceso a la información que se determine confidencial de acuerdo con la ley, para lo cual deberá existir un acto motivado.

(...)”

Complementariamente, se denota la obligación existente en el bloque de legalidad, de que las actuaciones relacionadas con Contratación Pública; cumplan con la publicidad y actualidad atinente. Sobre esta temática el artículo 63 de la Ley General de Contratación Pública, regula:

“ARTÍCULO 63- Requerimientos mínimos. Las contrataciones que se realicen atendiendo al procedimiento de licitación reducida deberán contar necesariamente con lo siguiente:

(...)

e) Publicidad de todas las actuaciones a través de la incorporación oportuna y accesible de la información que se derive con ocasión de la actividad contractual, en el sistema digital unificado. La forma y el tiempo en que se dé acceso a la información no podrá exceder las veinticuatro horas posteriores a su emisión. La inobservancia de este plazo podrá acarrear responsabilidad del funcionario.

(...)”

Como corolario, la infracción probable a los criterios legales citados, produce posibles causales sancionatorias contra las personas infractoras; de forma específica el artículo 125 de la Ley General de Contratación Pública dicta:



“ARTÍCULO 125- Causales de sanción a funcionarios públicos y prescripción

Serán objeto de sanción las siguientes conductas:

(...)

o) No incorporar, dentro del plazo fijado en los artículos 56, inciso g); 61, inciso g) y 63, inciso e) de la presente ley, la información en el sistema digital unificado.

(...)”

Con relación a los hallazgos identificados, el artículo 106 de la Ley General de Contracción Pública, disponen el deber de fiscalización por parte de la Administración Activa; sobre esta temática se regula:

“ARTÍCULO 106- Fiscalización y control

La Administración fiscalizará todo el proceso de ejecución y deberá contar con el recurso humano calificado, debiendo ofrecer el contratista las facilidades necesarias. En virtud de este deber de fiscalización, la Administración deberá exigir el cumplimiento de los términos contractuales, debiendo corregir el contratista cualquier desajuste respecto del cumplimiento exacto de las obligaciones pactadas.”

La regulación explícita de la materia en estudio, se identifica en el artículo 283 del Reglamento a la Ley General de Contracción Pública.

“Artículo 283. Fiscalización y control. La Administración fiscalizará todo el proceso de ejecución del contrato, para eso el contratista deberá ofrecer las facilidades necesarias. En virtud de esta obligación de fiscalización, la Administración tiene la potestad de aplicar los términos contractuales para que el contratista corrija cualquier desajuste respecto del cumplimiento exacto de las obligaciones pactadas. El contratista igualmente tendrá la obligación de cumplir cabalmente con lo ofrecido en su propuesta y en cualquier manifestación formal documentada, que hayan aportado adicionalmente en el curso del procedimiento o en la formalización del contrato.

Los funcionarios encargados de los contratos deberán fiscalizar en la ejecución contractual al menos los siguientes aspectos:

a) Realizar un control objetivo de la ejecución contractual, aplicando las medidas de control de forma eficiente en los procesos involucrados a fin de que el objeto contractual se cumpla a cabalidad.



- b) Verificar mediante control técnico que el objeto contractual sea de la calidad y cumpla los requerimientos establecidos en la contratación en procura de que el contratista se ajuste a las condiciones y plazos establecidos en el contrato. Para tal efecto, podrá solicitar asistencia a las unidades técnicas respectivas, cuando sea necesario.
- c) Comunicar en forma inmediata al contratista el incumplimiento de la programación de las actividades, de conformidad con el plan de ejecución vigente y autorizado, a fin de que el contratista adopte las medidas pertinentes para su corrección y se apliquen las multas, según corresponda.
- d) Llevar el control de la vigencia de las garantías de cumplimiento, así como las colaterales.
- e) En caso de posibles faltas e incumplimientos de gravedad cometidas por el contratista durante la ejecución del contrato, procederá a comunicarlo al órgano competente, para que éste tome las medidas legales y contractuales correspondientes.
- f) Solicitar los criterios técnicos necesarios para una mejor fiscalización de los contratos, cuando se requiera por la naturaleza de la materia o especialidad.
- a) Cualquier otro aspecto que la Administración contratante considere necesaria para la correcta fiscalización del contrato.”

Las debilidades indicadas, en grado probable, podrían ser el resultado de la falta de actividades y protocolos de control durante la ejecución contractual, lo que genera como consecuencia, en grado probable, un debilitamiento al Sistema de Control Interno y en específico al deber de fiscalización de la Contratación Pública, regulado en la Ley de esa materia, del mismo modo genera un posible riesgo de incumplimiento del bloque de legalidad.

2.9.3. Sobre las excepciones de contratación en materia de contrataciones indeterminadas.

Se observaron procesos de contratación por excepción, que presentan informes de defectos previos (diagnósticos) a las reparaciones indeterminadas – emitidos por los adjudicatados que indican de manera genérica las posibles reparaciones, sin embargo, no desglosan los rubros económicos específicos de cada actividad a ejecutar dentro del diagnóstico identificado.



En correlación directa con este hallazgo y dentro de las contrataciones referidas, se denota que en la información pública integrada en el Sistema Digital Unificado –SICOP-; no se lograron identificar estudios de mercado –facultativos- que respalden al menos en términos de referencia el “precio alzado” de los objetos de reparaciones indeterminadas.

Esta situación, produce la duda razonable sobre los criterios aplicados para definir las reservas presupuestarias utilizadas en la cancelación de las excepciones en estudio, esto con especial énfasis, en el hecho de que los montos que cobran los oferentes son prácticamente los mismos que los reservados para cada caso, a pesar de que el acto administrativo de reserva presupuestaria es previo a los diagnósticos y a la facturación de cada proceso.

Aunado a ello, la información pública integrada en el Sistema Digital Unificado –SICOP- en grado probable, carece de evidencias eficientes y eficaces que permitan el cumplimiento de la fiscalización y/o de la determinación de criterios para verificar la razonabilidad del precio alzado y del precio cancelado en cada contratación por excepción.

Lo expuesto en este apartado, se evidencia en la muestra que se ejemplifica en la tabla siguiente:

Tabla Nro.3

Detalle de procesos de contrataciones indeterminadas

Nro. Contratación	# de Reserva	Monto ¢ Reserva	Criterios o estudio de mercado en la "Decisión Inicial" **	Monto ¢ Factura del proveedor	Diferencia entre reserva y factura
2024PX-000016-0029400001	2126	6,800,000.00	No se observó	6,238,650.67	561,349.33
2024PX-000013-0029400001	2099	6,900,000.00	No se observó	1,000,000.00	0.00
				2,000,000.00	
				1,700,000.00	
				1,400,000.00	
				800,000.00	
2024PX-000005-0029400001	2051	1,500,000.00	No se observó	1,465,213.20	34,786.80
2024PX-000004-0029400001	2047	9,000,000.00	No se observó	8,657,898.00	342,102.00
2024PX-000002-0029400001	2020	10,000,000.00	No se observó	10,000,000.00	0.00



MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ
UNIDAD DE AUDITORIA INTERNA
Cantón de los Petroglifos



2023PX-000033-0029400001	1985	1,800,000.00	No se observó	1,796,247.00	3,753.00
2023PX-000032-0029400001	1982	4,500,000.00	No se observó	4,500,000.00	0.00
2023PX-000026-0029400001	1918	5,730,000.00	No se observó	5,246,414.00	483,586.00
2023PX-000012-0029400001	1793	680,000.00	No se observó	679,990.00	10.00
2023PX-000009-0029400001	1774	3,000,000.00	No se observó	1,390,000.00	1,610,000.00
2023PX-000006-0029400001 (Original)	1772	8,000,000.00	No se observó	4,000,000.00	0.00
				4,000,000.00	
2023PX-000006-0029400001 (Prórroga)		4,000,000.00		2,588,879.00	0.00
				1,411,121.00	
2023PX-000003-0029400001	1786	8,000,000.00	No se observó	7,982,644.45	17,355.55

**Para realizar la reserva y/o para definir el precio "alzado" razonable.

Fuente: Datos de información incorporada en Sistema Digital Unificado-SICOP.

Sobre las actividades de fiscalización el artículo 3 de la Ley General de Contratación Pública dispone:

“ARTÍCULO 3- Excepciones.

Se exceptúan de los procedimientos ordinarios establecidos en esta ley únicamente las siguientes actividades:

(...)

j) Reparaciones indeterminadas: los supuestos en los que para determinar los alcances de la reparación sea necesario el desarme de la maquinaria, los equipos o los vehículos. Para ello, deberá contratarse un taller acreditado que sea garantía técnica de eficiencia y de responsabilidad, sobre la base de un precio alzado, o bien, de estimación aproximada del precio para su oportuna liquidación a efectuar en forma detallada. Queda habilitada la Administración para precalificar talleres con base en sistemas de contratación que garanticen una adecuada rotación de los talleres que previamente haya calificado como idóneos, siempre y cuando se fijen los mecanismos de control interno adecuados, tales como análisis de razonabilidad del precio, recuperación de piezas sustituidas, exigencia de facturas originales de repuestos, entre otros. En este caso es indispensable garantizar la incorporación de nuevos talleres en cualquier momento.



(...)"

Los hallazgos identificados constituyen en grado probable, un debilitamiento al Sistema de Control Interno y en específico al deber de fiscalización de la Contratación Pública por excepción y/o a la verificación del pago de precios razonables en esta materia. Las posibles debilidades identificadas, exponen como causa probable la falta de actividades y protocolos de control durante la planificación y ejecución contractual de excepciones a la aplicación de la Ley General de Contratación Pública.

2.10. Sobre procesos de contratación pública en proceso de ejecución.

Se identificó –en grado probable- la ausencia de evidencias incorporadas públicamente en Sistema Digital Unificado–SICOP, sobre actividades de control relacionadas con la contratación 2023LE-000002-0029400001 Contratación para la adquisición e instalación de zacate Jengibrillo en áreas deportivas en el Cantón de La Cruz.

De manera específica el cartel licitatorio señala el plazo de entrega del objeto adjudicado en 60 días naturales por cada una de las plazas de fútbol, teniendo como punto de partida la firmeza de la adjudicación. Complementariamente, en el mismo pliego de condiciones se define como una obligación del adjudicatario, la presentación a la administración activa encargada, de un cronograma de actividades y la fecha de inicio del cumplimiento de lo adjudicado, lo anterior a partir de la orden de inicio correspondiente.

A pesar de lo anterior, a partir de la notificación del contrato correspondiente, no se visualiza dentro de la información pública existente en el Sistema Digital Unificado–SICOP; evidencia alguna de la presentación del cronograma citado y, por el contrario, la única referencia existente es el cronograma de actividades en la oferta adjudicada.

Se aclara, que el cronograma señalado en la oferta ganadora de la contratación 2023LE-000002-0029400001, presenta un lapso de 6 semanas para el cumplimiento de lo adjudicado, en principio realizando trabajo simultaneo en las distintas canchas de futbol del Cantón de La Cruz.

Dentro de la misma contratación, pero en la etapa de ejecución contractual se identificó que con fecha 17 de mayo del 2024, se notificó el contrato número 0432024000200011-00, mismo que otorga como plazo de vigencia a la relación de cumplimiento el plazo de dos meses, pero con fecha 07 de agosto del 2024, mediante el oficio MLC-APM-OF-021-2024, la Administración Activa solicitó en lo conducente la modificación del plazo del contrato del expediente en estudio a lo requerido en el cartel licitatorio, es decir diez meses (dos meses por cada una de las cinco plazas de futbol relacionadas con la contratación), lo anterior, sin que se identificará evidencia publicada en el Sistema Digital Unificado–



SICOP, de la incorporación del cronograma relacionado con el inicio y el plazo correspondiente de ejecución del objeto adjudicado.

Con relación a los hallazgos indicados, el artículo 106 de la Ley General de Contratación Pública, disponen el deber de fiscalización por parte de la Administración Activa; sobre esta temática se regula:

“ARTÍCULO 106- Fiscalización y control

La Administración fiscalizará todo el proceso de ejecución y deberá contar con el recurso humano calificado, debiendo ofrecer el contratista las facilidades necesarias. En virtud de este deber de fiscalización, la Administración deberá exigir el cumplimiento de los términos contractuales, debiendo corregir el contratista cualquier desajuste respecto del cumplimiento exacto de las obligaciones pactadas.”

La regulación explícita de la materia en estudio, se identifica en el artículo 283 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública.

“Artículo 283. Fiscalización y control. La Administración fiscalizará todo el proceso de ejecución del contrato, para eso el contratista deberá ofrecer las facilidades necesarias. En virtud de esta obligación de fiscalización, la Administración tiene la potestad de aplicar los términos contractuales para que el contratista corrija cualquier desajuste respecto del cumplimiento exacto de las obligaciones pactadas. El contratista igualmente tendrá la obligación de cumplir cabalmente con lo ofrecido en su propuesta y en cualquier manifestación formal documentada, que hayan aportado adicionalmente en el curso del procedimiento o en la formalización del contrato.

Los funcionarios encargados de los contratos deberán fiscalizar en la ejecución contractual al menos los siguientes aspectos:

- a) Realizar un control objetivo de la ejecución contractual, aplicando las medidas de control de forma eficiente en los procesos involucrados a fin de que el objeto contractual se cumpla a cabalidad.
- b) Verificar mediante control técnico que el objeto contractual sea de la calidad y cumpla los requerimientos establecidos en la contratación en procura de que el contratista se ajuste a las condiciones y plazos establecidos en el contrato. Para tal efecto, podrá solicitar asistencia a las unidades técnicas respectivas, cuando sea necesario.
- c) *Comunicar en forma inmediata al contratista el incumplimiento de la programación de las actividades, de conformidad con el plan de ejecución vigente*



y autorizado, a fin de que el contratista adopte las medidas pertinentes para su corrección y se apliquen las multas, según corresponda. (Resaltado no pertenece al original).

d) Llevar el control de la vigencia de las garantías de cumplimiento, así como las colaterales.

e) En caso de posibles faltas e incumplimientos de gravedad cometidas por el contratista durante la ejecución del contrato, procederá a comunicarlo al órgano competente, para que éste tome las medidas legales y contractuales correspondientes.

f) Solicitar los criterios técnicos necesarios para una mejor fiscalización de los contratos, cuando se requiera por la naturaleza de la materia o especialidad.

a) Cualquier otro aspecto que la Administración contratante considere necesaria para la correcta fiscalización del contrato.” (sic)

Propiamente sobre el tema de transparencia y disposición informativa de la contratación pública registrada en Sistema Digital Unificado–SICOP, el artículo 8 de la Ley General de Contratación Pública dispone:

“ARTÍCULO 8- Principios generales:

(...)

c) Principio de transparencia: todos los actos que se emitan con ocasión de la actividad de contratación pública deben ser accesibles de manera libre e igualitaria por parte de los intervinientes y de cualquier persona interesada. La información que se ponga a disposición debe ser cierta, precisa, oportuna, clara y consistente.

Únicamente se exceptúa del libre acceso a la información que se determine confidencial de acuerdo con la ley, para lo cual deberá existir un acto motivado.

(...)”

Complementariamente, se denota la obligación existente en el bloque de legalidad, de que las actuaciones relacionadas con Contratación Pública; cumplan con la publicidad y actualidad atinente. Sobre esta temática el artículo 63 de la Ley General de Contratación Pública, regula:

“ARTÍCULO 63- Requerimientos mínimos. Las contrataciones que se realicen atendiendo al procedimiento de licitación reducida deberán contar necesariamente con lo siguiente:



(...)

e) Publicidad de todas las actuaciones a través de la incorporación oportuna y accesible de la información que se derive con ocasión de la actividad contractual, en el sistema digital unificado. La forma y el tiempo en que se dé acceso a la información no podrá exceder las veinticuatro horas posteriores a su emisión. La inobservancia de este plazo podrá acarrear responsabilidad del funcionario.

(...)"

Como corolario, la infracción probable a los criterios legales citados, produce posibles causales sancionatorias contra las personas infractoras; de forma específica el artículo 125 de la Ley General de Contratación Pública dicta:

“ARTÍCULO 125- Causales de sanción a funcionarios públicos y prescripción

Serán objeto de sanción las siguientes conductas:

(...)

o) No incorporar, dentro del plazo fijado en los artículos 56, inciso g); 61, inciso g) y 63, inciso e) de la presente ley, la información en el sistema digital unificado.

(...)"

Los hallazgos mencionados, constituyen en grado probable un debilitamiento al sistema de Control Interno y en específico al deber de fiscalización de la Contratación Pública, regulado en la Ley de esta materia, del mismo modo se identifica un posible riesgo de incumplimiento del bloque de legalidad en materia de accesibilidad de la información pública dispuesta en Sistema Digital Unificado–SICOP. Las debilidades en grado probable identificadas exponen como causa probable la falta de actividades y protocolos de control durante la ejecución contractual.

3. CONCLUSIONES.

El estudio realizado en la Municipalidad de La Cruz revela debilidades en el proceso de adquisiciones de bienes y servicios, que van en detrimento del correcto, eficaz y eficiente uso de los recursos públicos puestos a su disposición para impulsar el bienestar de la comunidad del Cantón.

Asimismo, se reconoce la carencia de reglamentos y procedimientos integrados de control respecto de la salvaguarda del patrimonio institucional, la existencia de



debilidades significativas en lo que respecta a la infraestructura de las bodegas de almacenamiento, y donde destaca la exposición de materiales al deterioro y eventual desecho, razón por la cual se albergan dudas de que esos productos lleguen a ser utilizados o consumidos parcial o totalmente, en virtud de que podrían estar deteriorados, vencidos u obsoletos por estar almacenados en condiciones no aptas para su conservación.

A esto se le suma, la carencia de controles efectivos que contribuyan en la tutela del patrimonio municipal, como: ausencia de inventarios de materiales, suministros, equipo menor y herramientas, todo lo cual conspira contra una administración óptima del patrimonio institucional e incrementa los riesgos de hechos irregulares como usos indebidos, abusos, sustracciones y pérdidas de los activos municipales.

Adicionalmente, los retrasos en la entrega del objeto contractual, sin que se identificara información actualizada sobre las actividades de ejecución contractual en Sistema Digital Unificado –SICOP- así como, la ausencia de información actualizada y oportuna de manera accesible, sobre las actividades de ejecución contractual; son aspectos de mejora que debe de inmediato la Administración Municipal de corregir.

En consecuencia, se le plantea un reto ineludible e impostergable a la Administración Municipal de La Cruz, la cual debe promover mejoras significativas tendentes al adecuado ordenamiento de los procesos de tramitación, ejecución, control y registro de las compras de bienes y servicios para el cumplimiento de los objetivos y metas, apegado a las normas legales y técnicas y a los procedimientos internos que regulan ese campo del quehacer municipal. En otros términos, es evidente la necesidad de promover el fortalecimiento de tales sistemas, máxime si se consideran las exigencias cada vez mayores, propias del crecimiento y desarrollo del sector municipal en los últimos años y por la necesidad de disponer de información actualizada y confiable para la toma de decisiones, que redunde en una mejor prestación de servicios y la efectiva atención de las necesidades de la comunidad.

4. RECOMENDACIONES.

De conformidad con los resultados expuestos, se indican las siguientes recomendaciones, de acuerdo con los artículos 12 y 22 de la Ley General de Control Interno N° 8292

Además, es importante recordar que la misma ley de marras establece:

“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.

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.

Artículo 38.- Planteamiento de conflictos ante la Contraloría General de la República.

Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas.



La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, a solicitud del jerarca, de la auditoría interna o de ambos, en un plazo de treinta días hábiles, una vez completado el expediente que se formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de setiembre de 1994.

Artículo 39.- Causales de responsabilidad administrativa.

El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios.”

4.1 Al Alcalde Municipal:

- 4.1.1. Designar formalmente a un funcionario municipal, para que atienda las oportunidades de mejora provenientes de las recomendaciones realizadas por la Unidad de Auditoría Interna, con el fin de darle seguimiento a las actividades que deben realizar los encargados de los procesos involucrados para que se implementen en un 100% e informar por escrito los avances hasta llegar a su cumplimiento, así como, analizar cuidadosamente mediante los procedimientos administrativos y legales correspondientes las causas del incumplimiento del 100% de las recomendaciones emitidas en el anterior informe de Auditoría Interna. Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoría Interna del programa de seguimiento de recomendaciones y el avance de cumplimiento de las mismas; a más tardar el próximo 30 de noviembre del 2024. Ver apartado 2.
- 4.1.2 Realizar las mejoras a las instalaciones de la bodega municipal de modo que se garantice la salvaguarda y conservación de los bienes municipales que se custodian en ese inmueble, para lo cual debe remitir a esta Auditoría Interna, informes trimestrales de avance sobre el mejoramiento del inmueble. Esta recomendación debe estar cumplida en el plazo de doce meses después de recibió de este informe. Ver apartado 2.
- 4.1.3. Emitir, implementar y divulgar, los procedimientos necesarios para los procesos de recepción y custodia de bienes, custodia y ampliación de garantías, planificación de compras, publicidad de la información, procedimientos de fiscalización entre otros; de modo que se registren y documenten por medios idóneos, el recibo a satisfacción de los bienes adquiridos, se definan los



funcionarios responsables de su recepción, y del control de las existencias y salidas; así como, de la ejecución de inventarios físicos y controles sobre las garantías emitidas en los procesos de contratación; entre otros mecanismos de control de esos bienes. Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoria Interna de los procedimientos emitidos, implementados y divulgados a más tardar el próximo 30 de junio del 2025. Ver apartado 2.

4.2 Al Concejo Municipal:

- 4.2.1. Designar formalmente a una comisión especial municipal, para que atienda las oportunidades de mejora provenientes de las recomendaciones realizadas por la Unidad de Auditoría Interna, con el fin de darle seguimiento a las actividades que deben realizar los encargados de los procesos involucrados para que se implementen en un 100% e informar por escrito los avances hasta llegar a su cumplimiento, así como, analizar cuidadosamente mediante los procedimientos administrativos y legales correspondientes las causas del incumplimiento del 100% de las recomendaciones emitidas en el anterior informe de Auditoria Interna.
- 4.2.2. En función de lo que establece el artículo 13 del Código Municipal, de que son atribuciones del Concejo, aprobar los presupuestos, dictar los reglamentos de la corporación, organizar, mediante reglamento, la prestación de los servicios municipales, celebrar convenios, comprometer los fondos o bienes y autorizar los egresos de la municipalidad, excepto los gastos que son de competencia del Alcalde, se gira la siguiente recomendación:
- a) Realizar una revisión en conjunto con la Administración Municipal de los reglamentos de: Adquisición de bienes y servicios de la Municipalidad de La Cruz, Funcionamiento de fondos de caja chica de la Municipalidad de La Cruz y Pago de egresos de la Municipalidad de La Cruz; para ajustarlos a la normativa nacional vigente y a la realidad de la institución. Se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoria Interna de las evidencias que respalden la ejecución de esas recomendaciones; a más tardar el próximo 30 de junio del 2025.

Estudio realizado por:

Lic. Yehudin G. Sancho Elizondo.
Gestor Jurídico de Auditoría Interna.

Lic. Gledys Delgado Cárdenas.
Auditor Interno.