

EVALUACION DE CONTRATACIONES DE BIENES Y SERVICIOS DEL INFOCOOP  
FORMALIZADAS EN LOS PERIODOS 2013 y 2014

(Informe final de auditoría AI 022-2016 – febrero 2016)

---

**INDICE GENERAL**

	<b>Página</b>
<b>I- INTRODUCCION</b>	
1.1 ORIGEN DEL ESTUDIO .....	2
1.2 OBJETIVO GENERAL DEL ESTUDIO DE AUDITORÍA .....	2
1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL ESTUDIO.....	2
1.4 NATURALEZA Y ALCANCE DEL ESTUDIO .....	2
1.5 LIMITACIONES.....	2
<b>II- OBSERVACIONES</b>	
2.1 Personal asignado al área de Proveeduría.....	3
2.2 Reglamento Interno de Contratación Administrativa. ....	4
2.3 Políticas, manuales y procedimientos del área de Proveeduría .....	4
2.4 Comisión de Recomendación de Adjudicaciones.....	5
2.5 Manual de Procedimiento institucional para Convenios .....	5
2.6 Registro de Proveedores .....	6
2.7 Expedientes de Contrataciones seleccionadas para revisar .....	6
2.8 Proceso contractual.....	8
2.9 Acerca de la conciliación de los pagos realizados y órdenes de compra.....	16
<b>III- CONCLUSIONES</b>	<b>17</b>
<b>IV- RECOMENDACIONES</b>	<b>18</b>

**EVALUACION DE CONTRATACIONES DE BIENES Y SERVICIOS DEL INFOCOOP  
FORMALIZADAS EN LOS PERIODOS 2013 y 2014**

(Informe final de auditoría AI 022-2016 – febrero 2016)

---

**I. INTRODUCCION**

**1.1 ORIGEN DEL ESTUDIO**

De conformidad con el Plan de Trabajo Anual del 2015 se determinó efectuar la **“Evaluación de contrataciones de bienes y servicios del INFOCOOP formalizadas en los períodos 2013 y 2014”**, con base en una muestra obtenida entre las siguientes áreas del Instituto: Promoción, Educación y Capacitación, Comunicación e Imagen, Supervisión Cooperativa, Tecnologías de Información y Comunicación, Desarrollo Estratégico, Desarrollo Humano, Asesoría Jurídica y Administración y Finanzas.

**1.2 OBJETIVO GENERAL DEL ESTUDIO DE AUDITORÍA**

Evaluar contratos, programas y convenios formalizados en los períodos 2013 y 2014.

**1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL ESTUDIO**

- a) Verificar si los bienes y servicios fueron adquiridos conforme a criterios técnicos y económicos, orientados al cumplimiento de metas y objetivos institucionales (Eficiencia y Eficacia).
- b) Verificar si los bienes se adquirieron oportunamente y a satisfacción del interés público, atendiendo los principios de publicidad y transparencia.
- c) Verificar si los procesos de contratación administrativa garantizaron la libre competencia e igualdad de condiciones.
- d) Evaluar si los procesos de contratación administrativa han garantizado el equilibrio financiero de las partes (Intangibilidad Patrimonial)

**1.4 NATURALEZA Y ALCANCE DEL ESTUDIO**

Nuestro análisis comprendió el proceso de contrataciones en sus diferentes modalidades, formalizadas en los períodos 2013 y 2014.

Un informe parcial de auditoría ya fue elevado a Junta Directiva en oficio AI 299-2015, con el análisis de la Licitación Abreviada 2010-LA-000006-01 y del Contrato 2010-C-097.

**1.5 LIMITACIONES**

No se realizaron inspecciones “in situ” en las oficinas de cada Gerencia, para verificar en el expediente sobre la contratación del servicio que allí se custodia, si se realizaron las actividades que señala cada contrato.

EVALUACION DE CONTRATACIONES DE BIENES Y SERVICIOS DEL INFOCOOP  
FORMALIZADAS EN LOS PERIODOS 2013 y 2014

(Informe final de auditoría AI 022-2016 – febrero 2016)

## II. OBSERVACIONES

### 2.1 PERSONAL ASIGNADO AL ÁREA DE PROVEEDURÍA

Actualmente laboran tres funcionarios en la Proveeduría; dos de ellos ostentan puestos con funciones diferentes de las que tienen asignadas:

Nombre	Puesto
Miriam Vásquez Monge	Ejecutivo de Financiamiento
José Berrocal León	Asistente Ejecutivo

Se revisó información en los expedientes del Área de Desarrollo Humano y se determinaron las siguientes situaciones:

- ✓ En el caso de la Licda. Miriam Vásquez Monge, no se observó una Resolución Administrativa que respalde su traslado a la Sección de Proveeduría.

Es importante señalar que la Licda. Vásquez Monge fue contratada inicialmente como Asistente Ejecutiva en el Área Administrativa Financiera (Acción de personal N° 6574-2011), y que posteriormente aparece asignada a la plaza de Ejecutivo en Financiamiento que pertenece al Área de Financiamiento (Acción de personal N° 6766-2012).

No obstante lo anterior, en el expediente de dicha funcionaria no se observan documentos referentes al origen de tal movimiento, sea por concurso, transformación, préstamo o cesión de la plaza.

- ✓ En el caso del Bach. José Berrocal León, la plaza que ocupa es de Asistente Ejecutivo con un perfil y funciones que no son acordes con las que ejecuta en la Proveeduría.

En consulta con el Proveedor, tales situaciones obedecen al incremento en labores de la Proveeduría institucional que ha demandado más personal de apoyo para el área.

Se observó que no se han aplicado los procedimientos que corresponden para el traslado de plazas entre áreas, conforme lo establece el artículo 40 *del Reglamento de Administración de Personal* aprobado por la Junta Directiva el 30 de noviembre del 1977 y que esos funcionarios realizan actividades con sus responsabilidades, que no están amparadas en las funciones que les señala el Manual de Puestos vigente.

**EVALUACION DE CONTRATACIONES DE BIENES Y SERVICIOS DEL INFOCOOP  
FORMALIZADAS EN LOS PERIODOS 2013 y 2014**

(Informe final de auditoría AI 022-2016 – febrero 2016)

---

**2.2 REGLAMENTO INTERNO DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA**

El Reglamento Interno de Contratación Administrativa fue actualizado en el 2011 y a la fecha de nuestra evaluación se han emitido criterios de la Asesoría Jurídica y jurisprudencia vinculantes que se deben incorporar en él.

La Ley General de Control Interno 8292, artículo 15, inciso b), exhorta a mantener políticas y procedimientos actualizados y divulgados. Asimismo, las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-FDOE), numeral 1.2 d), indican que el objetivo del Sistema de Control Interno es cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico, que permita a los usuarios disponer de normativa actualizada con criterios jurídicos para realizar gestiones oportunas, eficientes, eficaces y sin errores u omisiones significativas.

El Reglamento Interno de Contratación Administrativa no se ha actualizado con la jurisprudencia, los criterios legales y las particularidades del proceso de contratación del INFOCOOP que se han suscitado desde su creación.

Normativa desactualizada incide negativamente en el desempeño de los funcionarios, debido a que podría desmejorar el cumplimiento de objetivos, metas y presupuestos.

**2.3 POLÍTICAS, MANUALES Y PROCEDIMIENTOS DEL ÁREA DE PROVEEDURÍA**

Se determinó que en la Proveeduría se carece de políticas, manuales y procedimientos de trabajo para los diferentes procesos de compras de bienes y servicios, de contratación administrativa y para el adecuado control del Registro de Proveedores.

Entre las actividades que carecen de políticas, manuales y procedimientos están:

- Uso del correo electrónico para coordinar acciones con áreas que requieren servicios.
- Verificar cumplimiento de programas de adquisiciones.
- Planificación de compras conjuntas, pasos a realizar en una decisión inicial (machotes), carteles para cada tipo de contratación (machotes).
- Audiencias previas al cartel.
- Cronograma de actividades para ejecutar un proceso contractual.
- Sistemas de evaluación y su estandarización.
- Actualización del registro de proveedores.
- Verificar información técnica y financiera de los proveedores, entre otros.

Al respecto, el artículo 15, inciso a) de la Ley General de Control Interno establece la responsabilidad de documentar, mantener actualizados y divulgar las políticas, normas y procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno.

Los funcionarios entrevistados señalaron que no contemplan entre sus actividades la elaboración de instrumentos normativos para las actividades del área.

Procesos no documentados inciden negativamente en el desempeño de los funcionarios debido a que podrían desmejorar el cumplimiento de objetivos, metas y presupuestos.

**EVALUACION DE CONTRATACIONES DE BIENES Y SERVICIOS DEL INFOCOOP  
FORMALIZADAS EN LOS PERIODOS 2013 y 2014**

(Informe final de auditoría AI 022-2016 – febrero 2016)

---

**2.4 COMISIÓN DE RECOMENDACIÓN DE ADJUDICACIONES**

El INFOCOOP carece de una *Comisión de Recomendación de Adjudicaciones*, tal y como lo señala el artículo 223 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa y conforme fue recomendado oportunamente por esta Auditoría Interna en oficio AI-367-06 en el informe denominado: “EVALUACION DEL PROCESO DE CONTRATACIONES REALIZADAS DESDE ENERO 2004 A MARZO 2005”.

La práctica institucional ha sido que la Gerencia solicitante, en razón de su experticia sobre el tema, seleccione el oferente del servicio.

Dicha práctica puede acarrear consecuencias como colusiones, direccionamientos o favoritismo hacia determinados proveedores externos.

**2.5 MANUAL DE PROCEDIMIENTO INSTITUCIONAL PARA CONVENIOS**

El “*Manual de Procedimiento Institucional para Suscribir, Ejecutar y Dar Seguimiento a los Convenios en el Marco de Cooperación y Acuerdos Específicos*” fue aprobado por la Dirección Ejecutiva mediante oficio DE 1293-2012 del 12 de octubre del 2012. Dicho manual no ha sido aprobado por la Junta Directiva; sin embargo, se utiliza en el INFOCOOP.

Ese tipo de normativa debe ser aprobada por la Junta Directiva del INFOCOOP conforme lo señala el artículo 162, inciso c) de la Ley de Asociaciones Cooperativas y Creación del INFOCOOP y el artículo 15 de la Ley de Control Interno; asimismo, conforme lo dicta la Ley 8220 de Simplificación de Trámites en materia de reglamentación, que debe publicarse para conocimiento de los usuarios.

También, la Ley General de la Administración Pública es clara al indicar que se requiere la publicación de este tipo de actos en el Diario Oficial La Gaceta para que surta efecto ante terceros.

Aunado a lo anterior, en consulta realizada verbalmente a la Asesoría Jurídica se nos informó que de conformidad con el artículo 170 de la Ley 4179, el Director Ejecutivo puede firmar contratos o convenios dentro de sus potestades; que en el caso de contratación con entes de Derecho Público, por el poder que le confiere la Junta Directiva puede firmar el respectivo contrato o convenio.

Sin embargo, ante cualquier eventualidad donde una decisión se ampare en lo estipulado en el Manual indicado supra, en contraposición a lo señalado en el contrato, prevalecería la obligación entre partes con una probabilidad de que el Instituto comprometa sus resultados y surjan posibles efectos administrativos por incumplimientos contractuales que se generen.

En esta línea, el Director Ejecutivo debe verificar si le alcanzan las potestades legales o si requiere de un acuerdo de parte de la Junta Directiva.

**EVALUACION DE CONTRATACIONES DE BIENES Y SERVICIOS DEL INFOCOOP  
FORMALIZADAS EN LOS PERIODOS 2013 y 2014**

(Informe final de auditoría AI 022-2016 – febrero 2016)

---

Se informó también por parte de la Asesoría Jurídica, que la práctica institucional para operativizar los convenios se respalda en decisiones administrativas mediante la suscripción de acuerdos específicos con la Dirección Ejecutiva, sin aprobación de Junta Directiva; posteriormente se decidió eliminar esta práctica, a raíz de una investigación de la Auditoría Interna comunicada en el informe con referencia AI-129-2015.

Por las razones expuestas se requiere que este manual reúna las connotaciones legales apropiadas para relacionarse con terceros interesados y que previo a su aprobación, se realicen los cambios necesarios para dotarlo de mayor claridad y oportunidad.

Es importante señalar, que operar un manual sin que haya sido aprobado por la Junta Directiva podría estimular acuerdos o convenios sin el debido respaldo del Jerarca, lo cual propiciaría riesgo económico y de control interno para la institución.

## **2.6 REGISTRO DE PROVEEDORES**

El artículo 7 del Reglamento Interno de Contratación Administrativa, referente al “Registro de Proveedores”, indica que los proveedores inscritos deben actualizar su información cada 24 meses, y que al menos una vez al año se invitará a las personas físicas y jurídicas por medio de una publicación en el Diario Oficial La Gaceta, para que aporten la información necesaria y sean incorporados en el registro. La normativa no estipula fecha alguna; sólo que la gestión se realice en el año.

Producto de lo anterior, el Departamento Administrativo Financiero gestionó publicar la invitación a las personas físicas y jurídicas interesadas en formar parte del Registro de Proveedores y a la vez solicitó a los Proveedores ya registrados actualizar sus respectivas informaciones. La publicación se efectuó en La Gaceta N° 213 del 3 de noviembre del 2015, con lo cual se cumplió con la normativa respecto del registro de proveedores.

## **2.7 EXPEDIENTES DE CONTRATACIONES SELECCIONADAS PARA REVISAR**

Con base en el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, durante el proceso de contratación se debe conformar un expediente una vez tramitada la decisión inicial, el cual debe estar foliado y contendrá los documentos en el mismo orden en que han sido presentados por los oferentes o interesados, o conforme se produzcan por parte de las unidades administrativas internas.

En acatamiento de este mandato legal, la Administración deberá adoptar las medidas necesarias para cumplir con su actualización, así como lo relativo al acceso a los documentos por parte de los interesados. Dicho expediente reviste importancia para el usuario, debido a que en él debe constar toda la información del proceso.

Se obtuvo una muestra de los expedientes a revisar mediante la aplicación de la técnica de muestreo no probalístico y se desarrollaron procedimientos de auditoría para aplicar a los contratos que resultaron seleccionados. El propósito fue comprobar mediante una prueba de atributos, que los contratos formalizados en los períodos 2013-2014 hayan cumplido con lo dispuesto en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento.

**EVALUACION DE CONTRATACIONES DE BIENES Y SERVICIOS DEL INFOCOOP  
FORMALIZADAS EN LOS PERIODOS 2013 y 2014**

(Informe final de auditoría AI 022-2016 – febrero 2016)

La muestra se obtuvo al azar entre todos los Departamentos del INFOCOOP, con el siguiente resultado:

N° CONTRATACIÓN	DESCRIPCIÓN	DEPARTAMENTO
2014-CD-000087-01	"Contratación de servicios de capacitación, según demanda, cuantía estimada, para fomentar la enseñanza y divulgación del cooperativismo en la Región Huetar Norte".	Educación y Capacitación
2014-CD-000179-01	"Contratación de una persona física o Jurídica para brindar servicios de alimentación, según demanda, cuantía estimada, para los diferentes eventos realizados por el Departamento de Educación y Capacitación del INFOCOOP en todo el territorio nacional".	Educación y Capacitación
2014-CD-000066-01	"Contratación de una persona física o jurídica para que coordine la realización de la V Feria de la Gallina Criolla, con especial énfasis en el desarrollo de eventos artísticos, culturales y deportivos".	Comunicación e Imagen
2014-CD-000086-01	"Pauta publicitaria en pantallas electrónicas".	Comunicación e Imagen
2014-CD-000128-01	"Contratación de una persona física o jurídica para el fortalecimiento empresarial y organizativo de UNCOOPAC R.L. y las cooperativas activas de los cantones de Puntarenas, Esparza y Montes de Oro".	Promoción Cooperativa
2010-LA-000006-01	"Contratación de una persona jurídica para brindar servicios de mantenimiento del edificio, áreas verdes, chapea (ronda) de la finca colindante a la Catalina, propiedad del INFOCOOP".	Administración y Finanzas
2013-CD-000008-01	"Contratación de servicios de transporte del gran área metropolitana hacia el centro de formación La Catalina, ubicado en Santa Bárbara de Heredia, para participantes de las acciones formativas desarrolladas por el área de Educación y Capacitación del INFOCOOP".	Educación y Capacitación
2013-CD-000198-01	"Adquisición de equipo de control de marca e identificación para funcionarios del INFOCOOP".	Desarrollo Humano
2013-CD-000146-01	"Contratación de servicios profesionales para el fortalecimiento de las capacidades operativas, administrativas y organizativas de las cooperativas que trabajan en la fase pre transformacional del proceso de recuperación de residuos sólidos valorizables, así como desarrollar una mejor respuesta a las demandas del mercado, mediante la estructuración y puesta en funcionamiento del plan de negocios para estas cooperativas."	Promoción Cooperativa

**EVALUACION DE CONTRATACIONES DE BIENES Y SERVICIOS DEL INFOCOOP  
FORMALIZADAS EN LOS PERIODOS 2013 y 2014**

(Informe final de auditoría AI 022-2016 – febrero 2016)

---

Se aplicaron pruebas de auditoría y se verificó la estructura de los expedientes que se revisaron de conformidad con la normativa vigente, con los siguientes resultados:

- ✓ Los expedientes carecen de un índice que permita orientar al lector sobre los documentos que en él se encuentran, como sana práctica de control, lo que dificulta la búsqueda de información y no permite determinar la integralidad del proceso de contratación.
- ✓ Se observó que la Proveeduría no cuenta con área adecuada para archivo de expedientes, en resguardo de dicha información. Se utiliza estantería dentro de la misma Proveeduría y una pequeña habitación cerca de los baños que presenta problemas de humedad y concentración de olores, que podrían afectar la documentación que ahí se resguarda y generar pérdidas por información difícil de recuperar.

Un ejemplo del riesgo materializado se presentó este año, cuando una fuga de agua en los baños inundó el área y dañó varios expedientes y documentos que se resguardan en esa habitación.

La Ley General de Control Interno señala, en su artículo 15, inciso b)- ii – *“Protección y conservación de todos los activos institucionales”*, que la administración debe resguardar y proteger los activos. Asimismo, el artículo 16 *“Sistemas de Información”*, señala específicamente que la administración requiere de procedimientos que le permitan contar con información resguardada que mejore los controles.

Adicionalmente, el artículo 11 del Reglamento Interno de Contratación Administrativa indica que el expediente debe resguardar todos los documentos del proceso de contratación.

En el caso de ausencia de índices en los expedientes, la omisión se debe a la carencia de políticas. En cuanto al resguardo apropiado de la documentación que no se cumple, obedece a la falta de espacio y a la saturación en el archivo central.

## **2.8 PROCESO CONTRACTUAL**

Nuestra evaluación incorporó la actividad de contratación administrativa dentro del marco normativo vigente y los principios establecidos jurídicamente.

En cumplimiento de lo anterior, el proceso de contratación administrativa inicia con la decisión administrativa de promover el concurso, emitida por el jerarca o titular subordinado competente; en el caso que nos ocupa por el Director Ejecutivo y los Gerentes de cada área del Instituto.

Además, debe haber contenido presupuestario para enfrentar la respectiva erogación y posteriormente finalizar con la contratación u orden de compra, la ejecución de las obligaciones del contratista, el pago y la fiscalización del contrato.



**EVALUACION DE CONTRATACIONES DE BIENES Y SERVICIOS DEL INFOCOOP  
FORMALIZADAS EN LOS PERIODOS 2013 y 2014**

(Informe final de auditoría AI 022-2016 – febrero 2016)

---

Se aplicaron procedimientos de auditoría en la revisión del proceso de contratación administrativa y se evaluaron las siguientes etapas para cada uno de los contratos dentro de la muestra señalada en el ítem 2.7 anterior:

- ✓ Decisión Inicial
- ✓ Trámite posterior a la Decisión Inicial
- ✓ Elaboración del Cartel
- ✓ Proceso de invitación
- ✓ Modificaciones, prórrogas y aclaraciones
- ✓ Recepción de las ofertas
- ✓ Garantía de Participación
- ✓ Garantía de Cumplimiento
- ✓ Validez, perfeccionamiento y formalización del contrato

En cada expediente se verificó el cumplimiento de aspectos legales considerados en cada una de esas etapas con el siguiente resultado:

**A. Decisión inicial:**

La decisión administrativa que da inicio al procedimiento de contratación será emitida por el Jerarca de la Unidad solicitante o por el titular subordinado competente, de conformidad con las disposiciones internas de cada institución, que en el caso del INFOCOOP compete al Director Ejecutivo y a los Gerentes de las áreas, siendo de ellos la responsabilidad de que la misma contemple todos los elementos y requisitos necesarios por ley para conformar esa decisión inicial; además, la normativa vigente no estipula tiempo o plazo de ley para el desarrollo y emisión definitiva de dicha decisión inicial.

En la etapa de la decisión inicial se observaron las siguientes debilidades de control:

- En la justificación del 88% de los expedientes no se indica por parte del área solicitante, si el servicio contratado se contempla en el Plan de Adquisición Institucional.
- En el 12% de los expedientes se carece de vinculación del objeto a contratar respecto del POI. Este porcentaje corresponde a la contratación 2013-CD-000198-01, referente a la adquisición de equipo de control de marca gestionado por el Departamento de Desarrollo Humano en oficio DH-668-2013 del 30/09/2013.
- En el 12% de los expedientes se carece de la descripción del objeto, especificaciones técnicas del bien o servicio a contratar. Este porcentaje corresponde nuevamente a la contratación 2013-CD-000198-01, donde las especificaciones técnicas del objeto a adquirir no se indicaron.
- En el 34% de los expedientes no se detallan los procedimientos de calidad que se aplicarán durante la ejecución del contrato y para la recepción de la obra, suministro o servicio.
- El 44% de los expedientes carece de un detalle debidamente especificado de los recursos humanos y materiales para verificar la correcta ejecución del contrato.

**EVALUACION DE CONTRATACIONES DE BIENES Y SERVICIOS DEL INFOCOOP  
FORMALIZADAS EN LOS PERIODOS 2013 y 2014**

(Informe final de auditoría AI 022-2016 – febrero 2016)

---

- El 22% de los expedientes no especifican quién es el encargado general del contrato.
- El 88% de los expedientes no presentan la hoja de chequeo, como mecanismo de control del cumplimiento de los requisitos que se indican en el artículo 8 del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa. Dicho mecanismo de control fue implementado en la Proveeduría para verificar la calidad del trámite.

Las omisiones en este apartado responden a requisitos exigidos en el artículo 8 - "*Decisión Inicial*", del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa y a lo indicado en el numeral 1.4 "*Responsabilidad del Jerarca y los Titulares Subordinados sobre el SCI*" de las Normas de Control Interno para el Sector Público, que señala lo siguiente:

*"La responsabilidad por el establecimiento, mantenimiento, funcionamiento, perfeccionamiento y evaluación del Sistema de Control Interno es inherente al jerarca y a los titulares subordinados, en el ámbito de sus competencias".*

No se han aprobado políticas que aseguren la calidad de las decisiones iniciales que se emitan por parte de las Gerencias. Estas omisiones podrían desmejorar la calidad de los servicios recibidos por faltas de especificaciones detalladas.

**B. Trámite posterior a la decisión inicial:**

Una vez adoptada la decisión inicial y de haber cumplido los requisitos previos, la Proveeduría institucional es la encargada de conducir el procedimiento de contratación administrativa, para lo cual establecerá controles y determinará las diferentes acciones a seguir por parte de los involucrados en el proceso.

Con base en lo señalado, en la revisión de los expedientes se determinó que el 100% de las contrataciones no cuenta con oficio o documento por parte de la Proveeduría, donde se indique expresamente lo señalado en el artículo 10 - "*Trámite posterior de la decisión inicial*", del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa, según detalle:

- ✓ El procedimiento de contratación a seguir.
- ✓ Un Cronograma donde se especifican las tareas y responsables para la ejecución del proceso de contratación.
- ✓ Los controles necesarios para cumplir con el cronograma estándar de las tareas y plazos a seguir.
- ✓ Evidencia de la comunicación a cada uno de los funcionarios responsables que intervienen en el proceso de contratación, los plazos y las tareas que deberán desempeñar, según el cronograma.
- ✓ Evidencia documental de la realización de sondeos de mercado para contar con oferentes previos para el objeto a contratar.

**EVALUACION DE CONTRATACIONES DE BIENES Y SERVICIOS DEL INFOCOOP  
FORMALIZADAS EN LOS PERIODOS 2013 y 2014**

(Informe final de auditoría AI 022-2016 – febrero 2016)

---

Las omisiones señaladas en este apartado responden a requisitos exigidos en el citado artículo 10, pero dicho trámite se ha realizado informalmente.

El principal efecto se refiere a la calidad del servicio prestado por la carencia de un marco de acción claro para los involucrados, principalmente en cuanto a controles.

El otro efecto es la imposibilidad de medir la eficiencia de las partes involucradas, debido a que no existen tiempos ni controles preestablecidos.

**C. Elaboración del cartel:**

El cartel constituye el reglamento específico de la contratación que se promueve y se entienden incorporadas en su clausulado todas las normas jurídicas y principios aplicables al respectivo procedimiento.

La confección de este cuerpo de especificaciones técnicas recae en la Proveduría institucional, con base en la decisión inicial presentada por el área solicitante.

Su elaboración exige la participación y coordinación de las unidades usuarias con el Proveedor institucional, para que el cartel contenga los criterios técnicos, legales y financieros requeridos para la contratación de conformidad con el inciso e) del artículo 10 - "*Trámite posterior a la decisión inicial*", del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa.

En relación con ese requerimiento, se observó que los expedientes analizados no cuentan con documentos que evidencien coordinación, aprobación y verificaron de todos los elementos requeridos técnica y legalmente. Por tanto, no se cuenta con procedimientos que aseguren la calidad en el diseño del cartel.

El efecto está referido a la calidad del servicio prestado y se origina en la inadecuada definición de requerimientos.

**D. Invitación a proveedores:**

En los procesos de contratación administrativa y en cumplimiento de los principios de libre competencia e igualdad, la Proveduría institucional gestiona la invitación de proveedores potenciales para el tipo de contratación a realizar, de conformidad con la normativa vigente.

En la revisión del procedimiento de invitación a proveedores en los expedientes de la muestra, se determinó lo siguiente:

- El 50% de los expedientes no ofrece evidencia sobre cómo se escogieron los oferentes en el Registro de Proveedores del Instituto.

**EVALUACION DE CONTRATACIONES DE BIENES Y SERVICIOS DEL INFOCOOP  
FORMALIZADAS EN LOS PERIODOS 2013 y 2014**

(Informe final de auditoría AI 022-2016 – febrero 2016)

---

Un ejemplo de lo anterior se observa en la contratación 2013-CD-000198-01 denominada: "*Adquisición de equipo de control de marca e identificación para funcionarios del INFOCOOP*", donde se invitaron cuatro oferentes y tres de ellos no detallan dentro de sus servicios el objeto a contratar.

Esos mismos tres oferentes no concursaron para el proceso contractual, lo cual sugiere que ese objeto contractual no era de su competencia.

Las actuaciones arbitrarias en la selección de oferentes contravienen lo señalado en el Artículo 2 - "Principios", del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa referido a la libre competencia entre los participantes al concurso contractual, así como lo expresado en el artículo 121 - "Uso y rotación del Registro", del mismo Reglamento, referente a garantizar la transparencia en el manejo del Registro de Proveedores y asegurar la adecuada rotación de los potenciales oferentes.

No se han aprobado políticas que aseguren la razonabilidad y el respaldo en la selección de los oferentes.

El efecto se relaciona con la calidad del servicio prestado por la inadecuada definición de requerimientos.

**E. Recepción y valoración de la oferta:**

La oferta es la manifestación de la voluntad del participante, dirigida a la Administración, con el fin de celebrar un contrato con ella, conforme a las estipulaciones del cartel.

Debe presentarse por los medios autorizados en ese cartel, en sobre cerrado, el cual indicará la ubicación de la oficina que recibe, el número y nombre del concurso que se trate, entendiéndose solo la presentación de la oferta como una manifestación inequívoca de la voluntad del oferente, por lo cual debe quedar evidencia de que tal oferta se presentó a la hora, fecha y lugar que corresponde.

Para ello el Departamento Administrativo Financiero utiliza el sello y/o marca de reloj donde debe constar evidencia de la recepción.

En esta etapa se busca corroborar si las ofertas cumplen con los requisitos exigidos en el cartel. De la evaluación realizada se observaron las siguientes deficiencias:

- En el 12% de los expedientes la oferta recibida carece de evidencia sobre fecha, hora y área receptora de la oferta.
- En el 23% de los expedientes se carece de un documento que evidencie la verificación de la admisibilidad. Este documento es un control que ha utilizado frecuentemente la Proveduría para tal fin.

**EVALUACION DE CONTRATACIONES DE BIENES Y SERVICIOS DEL INFOCOOP  
FORMALIZADAS EN LOS PERIODOS 2013 y 2014**

(Informe final de auditoría AI 022-2016 – febrero 2016)

---

El Artículo 17 - “Recepción y apertura de ofertas” del Reglamento Interno de Contratación Administrativa, señala:

*“Las ofertas deberán presentarse en el lugar que así se indique en el cartel en sobre cerrado, en el que se consigne como mínimo el número y nombre del concurso para el cual se está ofertando, así como el nombre o razón social de la persona física o jurídica que presenta la propuesta. Deberá ser acompañada de los demás documentos y atestados solicitados por el cartel, a más tardar a la hora y fecha señalada para la apertura de las ofertas.*

(...)

*En ningún caso se admitirán ofertas u otros documentos que modifiquen las condiciones de la propuesta, después de vencido el tiempo señalado por el cartel para la presentación de las ofertas”*

Se presentaron omisiones en la aplicación de procedimientos de control rutinarios; asimismo, se observó carencia de procedimientos que aseguren la aplicabilidad de dichos controles.

El Proveedor institucional señaló que la falta de sello de recepción de la oferta fue un caso aislado. En cuanto a la verificación de admisibilidad aclaró que desde el 2013 se ha implementado un documento que evidencia el chequeo del cumplimiento de requisitos de admisibilidad, sin precisar la fecha de inicio de este punto de control.

El incumplimiento de requisitos en las etapas de recepción y valoración de ofertas, puede traer como consecuencia apelaciones o favorecimientos hacia oferentes con menores cualidades para ser objeto de adjudicación.

**F. Proceso de la Garantía de Cumplimiento:**

Las garantías de cumplimiento son una forma de asegurar el contrato ante eventuales incumplimientos por parte del adjudicatario, por lo cual normativamente se establece que la administración solicitará siempre dicha garantía en las licitaciones públicas y abreviadas, y facultativamente en los restantes procedimientos contractuales.

En esta etapa se solicita la garantía de cumplimiento correspondiente al adjudicatario según lo establece el artículo 40 del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa:

*“La garantía de cumplimiento respalda la correcta ejecución del contrato, conforme la normativa vigente. El adjudicatario se entiende obligado a asegurar el contrato dentro del plazo indicado en el cartel, o en su defecto dentro de los diez días hábiles siguientes a la firmeza de la adjudicación; salvo los casos en los que se requiera formalización contractual”*  
(...)

*“Si el objeto contractual aumenta o disminuye, la Administración deberá prevenir al contratista sobre el ajuste de la respectiva garantía de cumplimiento. Es una obligación del contratista mantener vigente la garantía de cumplimiento”.*

**EVALUACION DE CONTRATACIONES DE BIENES Y SERVICIOS DEL INFOCOOP  
FORMALIZADAS EN LOS PERIODOS 2013 y 2014**

(Informe final de auditoría AI 022-2016 – febrero 2016)

---

Una vez solicitada la garantía en el cartel y posterior a la firmeza de la adjudicación del contrato, se comunica al proveedor que aporte los timbres y la respectiva garantía antes de emitir la orden de compra. Esta garantía puede ser en efectivo o título valor y será entregada en la Tesorería, donde se emite un documento de su recepción.

En la evaluación de los expedientes de los contratos se observaron las siguientes deficiencias:

- El 22% de los expedientes no cuenta con el documento que evidencie la entrega de la garantía de cumplimiento por parte del adjudicatario, el plazo de la misma y el tipo de garantía, sea ésta un título valor o efectivo. El detalle es el siguiente:
  - En la contratación 2014-CD-000179-01 denominada: *“Contratación de una persona física o Jurídica para brindar servicios de Alimentación, según demanda, cuantía estimada, para los diferentes eventos realizados por el departamento de Educación y Capacitación del INFOCOOP en todo el territorio nacional”*, se determinó que el adjudicatario tiene registrados ₡3.0 millones como depósito en efectivo para respaldar garantías de cumplimiento al 14/02/2014, pero en el expediente no se encuentra un documento donde el adjudicatario solicita que este depósito sea usado como garantía, ni un análisis de la Proveeduría que indique si el mismo puede garantizar esta contratación o las demás contrataciones que posea.
  - Contratación 2013-CD-000008-01 denominada: *“Contratación de servicios de transporte del gran área metropolitana hacia el centro de formación La Catalina, ubicado en Santa Bárbara de Heredia, para participantes de las acciones formativas desarrolladas por el área de Educación y Capacitación del INFOCOOP”*. Este contrato inició el 29/07/2013 y finalizó el 04/03/2014 por un monto de ₡11.0 millones. El cartel de esta contratación establece una garantía de cumplimiento del 5% del monto adjudicado; no obstante, en la revisión del expediente no se observó la recepción y entrega de la garantía por la suma de ₡550.000.00 que corresponde al 5% del monto indicado en el cartel. De acuerdo con el Reporte de Movimientos de Auxiliares para garantías de crédito, se determinó que el único registro de garantía de cumplimiento de este proveedor es del 13/05/2015 por un monto de ₡650.0 mil que corresponde a la contratación 2015-CD-00054-01, según comprobante de ingreso N° 53045 del 13/05/2015.
- En el 12% de los expedientes el documento de recepción de la garantía no especifica el plazo de dicha garantía. En la contratación 2014-CD-000087-01 denominada: *“Contratación de servicios de capacitación, según demanda, cuantía estimada, para fomentar la enseñanza y divulgación del cooperativismo en la Región Huetar Norte”*, no se evidencia el análisis de la solicitud para que se tome el depósito registrado desde el 31/10/2011 a favor del Instituto; tampoco si el mismo soporta como garantía para esta contratación o si tiene otras contrataciones con la misma garantía.
- En los expedientes no se pudo determinar el estado actual de las garantías ofrecidas. Este control es importante porque determinaría la vigencia, la devolución y la actualización una vez finalizado el contrato.

**EVALUACION DE CONTRATACIONES DE BIENES Y SERVICIOS DEL INFOCOOP  
FORMALIZADAS EN LOS PERIODOS 2013 y 2014**

(Informe final de auditoría AI 022-2016 – febrero 2016)

---

Ejemplo de lo anterior, está la contratación 2014-CD-000128-01 denominada: “Contratación de una personas física o jurídica para el fortalecimiento empresarial y organizativo de UNCOOPAC R.L. y las cooperativas activas de los cantones de Puntarenas, Esparza y Montes de Oro”.

El adjudicatario entrega como garantía de cumplimiento el título valor “Certificado de Inversión N° 373238” con fecha del 8 de octubre del 2014 por un monto de ¢550.0 mil, con vencimiento el 8 de abril del 2015.

Dicho título valor no fue renovado el 8 de abril del 2015, ya que se concedió ampliación del plazo del contrato por dos meses más con terminación al 10 de junio del 2015, según Resolución Administrativa AF-P-0211-2015 del 20 de abril del 2015.

La contratación se finiquitó el 31 de julio del 2015, según consta en el expediente y se entregó la garantía al adjudicatario el 25 de agosto del 2015, según consta en documentos de la Tesorería.

La institución mantuvo esta contratación sin garantía de cumplimiento por un plazo de tres meses y 23 días una vez vencido el certificado, incumpliendo con lo establecido en el artículo 40 del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa, en el último párrafo:

*“...Es una obligación del contratista mantener vigente la garantía de cumplimiento mientras no se haya recibido el objeto del contrato. Si un día hábil antes del vencimiento de la garantía el contratista no ha prorrogado su vigencia, la Administración podrá hacerla efectiva en forma preventiva y mantener el dinero en una cuenta bajo su custodia, el cual servirá como medio resarcitorio en caso de incumplimiento. En este caso el contratista podrá presentar una nueva garantía sustitutiva del dinero.”*

Por tanto, el título valor debió ser ejecutado y mantenerse en efectivo tal y como lo establece el párrafo anterior.

Omisiones en la aplicación de normativa vigente para garantías de cumplimiento y la carencia de procedimientos bien definidos, pueden desestimular el cabal cumplimiento del contrato y el riesgo de resarcir el contrato ante cualquier incumplimiento por parte del adjudicatario, o de no contar con el respaldo requerido para las contrataciones.

EVALUACION DE CONTRATACIONES DE BIENES Y SERVICIOS DEL INFOCOOP  
FORMALIZADAS EN LOS PERIODOS 2013 y 2014

(Informe final de auditoría AI 022-2016 – febrero 2016)

2.9 ACERCA DE LA CONCILIACIÓN DE PAGOS REALIZADOS Y ORDENES DE COMPRA

En la revisión de pagos realizados se determinaron las siguientes diferencias en los siguientes contratos:

N° Contratación	Monto de Orden de Compra	Pagos realizados	Diferencias
2014-CD-000087-01	¢19.441.562.50	¢18.975.787.50	¢ 465.175.00
2014-CD-000179-01	¢19.875.769.00	¢18.656.231.00	¢1.219.538.00
2014-CD-000008-01	¢15.370.000.00	¢13.555.000.00	¢1.815.000.00
2013-CD-000146-01	¢20.958.000.00	¢18.450.000.00	¢2.508.000.00

- La contratación 2014-CD-000087-01 denominada: **“Contratación de servicios de capacitación, según demanda, cuantía estimada, para fomentar la enseñanza y divulgación del cooperativismo en la Región Huetar Norte”**, se finiquitó el 17/04/2015 según oficio EC-195-2015 y presenta un saldo pendiente de ejecutar por la suma ¢465.175.00, debido a que el costo mínimo de cada curso impartido por el adjudicatario es de ¢500.000.00. Al verificar los movimientos contables de este proveedor se evidencia que el saldo del auxiliar de la cuenta es por ¢74.262.50 al 30/11/2015, lo que presenta diferencia e inconsistencia en los saldos insolutos. Además, no se observa que la orden de compra N° 35196 del 01/12/2014 fuera registrada según el reporte de movimientos auxiliares del sistema contable del Proveedor.
- La contratación 2014-CD-000179-01 denominada: **“Contratación de una persona física o Jurídica para brindar servicios de Alimentación, según demanda, cuantía estimada, para los diferentes eventos realizados por el departamento de Educación y Capacitación del INFOCOOP en todo el territorio nacional”**, presenta un saldo sin conciliar de ¢1.219.538.00 según indica el área de Educación y Capacitación mediante oficio EC-672-2015 del 26 de noviembre del 2015; además, se reporta que la contratación tuvo su finiquito el 22 de mayo del 2015 según oficio EC-273-2015.
- En la contratación 2014-CD-000008-01 denominada: **“Contratación de servicios de transporte del gran área metropolitana hacia el centro de formación La Catalina, ubicado en Santa Bárbara de Heredia, para participantes de las acciones formativas desarrolladas por el área de Educación y Capacitación del INFOCOOP”**, se determinó que mediante el oficio EC-56-2014 del 25 de febrero del 2014 el área de Educación y Capacitación solicitó el pago de la factura N° 1693 por ¢1.815.000.00. Esta documentación no se encuentra en el expediente de la Proveeduría a pesar de haberse recibido el 26/02/2014 según marca de reloj del Área Administrativa Financiera, ni la orden de compra N° 34614 que respalda dicho pago. Además, esta factura no se observa registrada en el movimiento diario de febrero 2014 debido a que se registró directamente al gasto, debido a que corresponde a una sola orden de compra y a un solo pago. Tampoco se observa el registro de la factura N° 1661 del 20/12/2013 por ¢1.185.000 en el mes de diciembre del 2013. Dicha contratación se finiquitó el 04 de marzo del 2014 según oficio EC-68-2014.



**EVALUACION DE CONTRATACIONES DE BIENES Y SERVICIOS DEL INFOCOOP  
FORMALIZADAS EN LOS PERIODOS 2013 y 2014**

(Informe final de auditoría AI 022-2016 – febrero 2016)

- 
- La contratación 2013-CD-000146-01 denominada: *"Contratación de servicios profesionales para el fortalecimiento de las capacidades operativas, administrativas y organizativas de las cooperativas que trabajan en la fase pre transformacional del proceso de recuperación de residuos sólidos valorizables, así como desarrollar una mejor respuesta a las demandas del mercado, mediante la estructuración y puesta en funcionamiento del plan de negocios para estas cooperativas"*, por un monto de ₡12.380.000.00, presenta error al haberse emitido una orden de compra por un monto mayor al requerido, por lo cual se realizó el ajuste contable y presupuestario el 30 de diciembre del 2013.

No obstante, en el expediente de Proveeduría no se aportó documento alguno que indique lo sucedido y en el asiento No.165 del 30/12/2013 se adjuntó el reporte de movimientos de auxiliares del proveedor "GRETROG S.A." del 2013, que arroja una diferencia no conciliada por ₡2.508.000.00, la cual justifica el ajuste contable.

El artículo 15 de la Ley General de Control Interno –"Actividades de control", inciso b, sub-inciso iv, señala que en las actividades de control interno se deben realizar conciliaciones periódicas de registros para verificar su exactitud, y determinar y enmendar errores u omisiones que puedan haberse cometido.

Esta falla en los controles internos puede generar pérdidas patrimoniales o reclamos por parte de los contratistas y dañar la imagen de la Institución.

### III. CONCLUSIONES

- 3.1 Funcionarios asignados a la Sección de Proveeduría realizan funciones diferentes de las que señalan los perfiles de sus puestos.
- 3.2 El Reglamento Interno de Contratación Administrativa requiere de su revisión.
- 3.3 Se carece de políticas, manuales y procedimientos para los procesos que ejecuta la Proveeduría, pero se cuenta con un Reglamento Interno que regula el proceso de contratación de conformidad con la normativa vigente.
- 3.4 La Comisión de Recomendación de Adjudicaciones no ha sido nombrada conforme lo señala la normativa que rige.
- 3.5 El *Manual de Procedimiento Institucional para Suscribir, Ejecutar y Dar Seguimiento a los Convenios Marco de Cooperación y Acuerdos Específicos* no ha sido aprobado por la Junta Directiva del INFOCOOP.
- 3.6 En el transcurso de esta auditoría se publicó en La Gaceta el aviso para actualizar el Registro de Proveedores e ingreso de nuevos proveedores.
- 3.7 Los expedientes carecen de un índice sobre documentos que los conforman y la gestión para el resguardo apropiado de la información no es adecuada.

**EVALUACION DE CONTRATACIONES DE BIENES Y SERVICIOS DEL INFOCOOP  
FORMALIZADAS EN LOS PERIODOS 2013 y 2014**

(Informe final de auditoría AI 022-2016 – febrero 2016)

- 
- 3.8 Se presentaron oportunidades de mejora en los diferentes procesos de contratación administrativa, que deben prestar atención para mejorar el sistema de control interno.
  - 3.9 Se observaron omisiones en la aplicación de normativa y controles de las garantías de cumplimiento, que exponen al Instituto a riesgos de resarcir el contrato ante incumplimientos del Proveedor.
  - 3.10 En la conciliación de las órdenes de compra y los pagos realizados a cada contrato se determinaron diferencias, presentándose oportunidades de mejora que deben prestar atención con el fin de mejorar el sistema de control interno.

#### **IV. RECOMENDACIONES**

##### **PARA LA DIRECCION EJECUTIVA**

- 4.1 Instruir para que se realicen las valoraciones técnicas necesarias con el propósito de actualizar el *Manual de Procedimiento Institucional para suscribir, ejecutar y dar seguimiento a los Convenios Marco de Cooperación y Acuerdos Específicos*, y elevarlo a conocimiento y aprobación de la Junta Directiva.
- 4.2 Instruir lo correspondiente para que se analicen los perfiles de los puestos de algunos funcionarios que laboran en la Proveeduría, que no se observan acordes con las funciones que desempeñan en dicha área, de manera que se ajusten conforme a sus competencias y responsabilidades.
- 4.3 Instruir al Área de Proveeduría para que en coordinación con la Asesoría Jurídica se analice jurisprudencia, criterios legales y procedimientos, entre otros, que deban incorporarse en el *Reglamento Interno de Contratación Administrativa* y que se eleve a conocimiento y aprobación de la Junta Directiva.
- 4.4 Instruir al Departamento Administrativo Financiero para que presente una propuesta de políticas, manuales y procedimientos sobre los servicios que brinda la Proveeduría, considerando tiempos, requisitos que deben incluir en los informes de fiscalización, estándares de calidad, estándares para la elaboración de la decisión inicial, cronogramas de ejecución, mecanismos de coordinación para la elaboración del cartel, revisión de la admisibilidad, controles para la recepción de las ofertas, los comunicados, verificación de las garantías de cumplimiento como también los comunicados vía oficio o correos electrónicos entre la proveeduría y los gerentes de las diferentes áreas solicitantes del contrato, conciliaciones realizadas por las gerencias entre la orden de compra y los pagos realizados, entre otros. Además, que dicha propuesta sea comunicada a los gerentes de cada área para que realicen sus aportes antes de ser presentada a la Junta Directiva.
- 4.5 Instruir al Departamento Administrativo Financiero para que gestione el nombramiento de la *Comisión de Recomendación de Adjudicaciones* para la calificación de ofertas, tal y como lo establece el Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa.

**EVALUACION DE CONTRATACIONES DE BIENES Y SERVICIOS DEL INFOCOOP  
FORMALIZADAS EN LOS PERIODOS 2013 y 2014**

(Informe final de auditoría AI 022-2016 – febrero 2016)

---

- 4.6 Instruir a la Proveduría y a los Departamentos solicitantes de contrataciones, para que se incorporen los índices en cada expediente relacionado con una contratación. Además, acondicionar un área para el resguardo de dichos expedientes de conformidad con la normativa vigente.
  - 4.7 Instruir al Departamento Administrativo Financiero para que se elaboren procedimientos de control, que permitan verificar si los proveedores invitados a los procesos de contratación cumplen con el objeto contractual.
  - 4.8 Que en un marco de transparencia y cumplimiento de los principios de contratación administrativa, se realicen las gestiones pertinentes para adoptar un sistema de procesos licitatorios, sea Merlink, o Comprared, o Sicop.
  - 4.9 Instruir al Departamento Administrativo Financiero para que se emitan procedimientos de control, que permitan verificar si la garantía de cumplimiento se encuentra registrada en el Sistema de Contabilidad y si existe documentación de análisis de la Proveduría sobre la suficiencia de esta garantía, en relación con el contrato o contratos asignados al Proveedor.
  - 4.10 Instruir al Departamento Administrativo Financiero para que informe el motivo por el cual no se cumplió con el aporte del adjudicatario de la garantía de cumplimiento, en la contratación 2014-CD-000008-01 denominada: *“Contratación de servicios de transporte del gran área metropolitana hacia el centro de formación La Catalina, ubicado en Santa Bárbara de Heredia, para participantes de las acciones formativas desarrolladas por el área de Educación y Capacitación del INFOCOOP”*, e informar a esta Auditoría Interna al respecto.
  - 4.11 Instruir a la Gerencia Administrativa Financiera para que se refiera a las observaciones encontradas en el acápite *“2.9 – Acerca de la conciliación de pagos realizados y órdenes de compra”* del presente informe y para que se establezcan mecanismos de control que mejoren los procesos contractuales. Asimismo, que se adjunten documentos justificantes que soportan las diferencias detectadas.
  - 4.12 Instruir al Departamento Administrativo Financiero para que se emita un procedimiento sobre las conciliaciones periódicas que se deben realizar, de los registros contables versus las órdenes de compra y los respectivos pagos de cada contratación.
-

**EVALUACION DE CONTRATACIONES DE BIENES Y SERVICIOS DEL INFOCOOP  
FORMALIZADAS EN LOS PERIODOS 2013 y 2014**

(Informe final de auditoría AI 022-2016 – febrero 2016)

---

Estudio realizado por:

Supervisado por:

**Lic. Wolfgang Molina Acuña**  
**AUDITOR ASISTENTE**

**Lic. Alejandro Ortega Calderón**  
**AUDITOR SUPERVISOR**

Revisado y aprobado

**Lic. Guillermo Calderón Torres**  
**AUDITOR INTERNO**

**WMA/AOC/GCT/JCV**