



**UNIVERSIDAD TECNICA NACIONAL
AUDITORÍA UNIVERSITARIA**

INFORME DE AUDITORÍA N. 09-2012

**ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS PREVIAS AL PERFECCIONAMIENTO
DE LA RELACIÓN CONTRACTUAL**

LICITACIONES PÚBLICAS Y ABREVIADAS

DICIEMBRE, 2012

INDICE

1.	INTRODUCCIÓN.....	2
1.1.	ORIGEN DEL ESTUDIO.....	2
1.2.	OBJETIVO GENERAL	2
1.3.	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	2
1.4.	ALCANCE DEL ESTUDIO	3
1.5.	MARCO REFERENTE Y METODOLOGÍA APLICADA.....	3
2.	COMENTARIOS	4
2.1.	REGISTRO DE PROVEEDORES	4
2.2.	ROTACIÓN DEL REGISTRO DE PROVEEDORES	7
2.3.	INVITACIÓN A PARTICIPAR EN LOS PROCESOS LICITATORIOS	8
2.4.	COMPROBANTE DE LA INFORMACIÓN INCLUIDA EN EL SISTEMA INTEGRADO DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL (SIAC)	10
2.5.	LINEAMIENTOS, POLÍTICAS O FORMATOS DIRIGIDOS A LAS PROVEEDURÍAS DE SEDES.....	11
2.6.	CARTEL DE LICITACIÓN ABREVIADA N° 2011-LA-000011-UTN.....	13
2.7.	DENOMINACIÓN DE LA LICITACIÓN DE ADQUISICIÓN DE LICENCIAS MICROSOFT	14
2.8.	EXPEDIENTE DE LICITACIÓN PÚBLICA N. 2011-LN-0003-UTN-01	16
3.	CONCLUSIONES.....	18
4.	RECOMENDACIONES	19
4.1.	AL CONSEJO UNIVERSITARIO.....	19
4.2.	A LA DIRECTORA GENERAL ADMINISTRATIVA.....	20
4.3.	AL DIRECTOR DE PROVEEDURÍA INSTITUCIONAL.....	20
4.4.	A LA JEFATURA DEL ÁREA DE PROGRAMACIÓN Y CONTROL.....	22
4.5.	A LA JEFATURA DEL ÁREA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA.....	22
5.	CONFERENCIA	23
6.	CONSIDERACIONES FINALES.....	24

INFORME DE AUDITORIA N. 09-2012

**ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS PREVIAS AL PERFECCIONAMIENTO
DE LA RELACIÓN CONTRACTUAL
LICITACIONES PÚBLICAS Y ABREVIADAS**

Referencia:

Informe de Auditoría N. 09-2012, remitido mediante el oficio N. AU- 222-2012 con fecha 5 de diciembre del 2012.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Origen del Estudio

Este estudio se realiza en cumplimiento al Plan de Trabajo para el año 2012, de la Auditoría Universitaria, atendiendo la perspectiva de Procesos de Gestión en el Eje de Administración Eficiente y Eficaz, del Plan Institucional de Desarrollo Estratégico 2011-2021.

1.2. Objetivo General

Verificar si la Proveeduría Institucional, ejecuta de manera integral y consistente los requerimientos previos a la relación contractual en los procedimientos de Licitación Abreviada y Licitación Pública, de acuerdo con la Ley y Reglamento de Contratación Administrativa.

1.3. Objetivos Específicos

1.3.1. Verificar si la Universidad dispone de normativa interna que regule de manera integral los procedimientos de Contratación Administrativa.

1.3.2. Verificar si la Proveeduría Institucional en su normativa interna cumple los requerimientos previos a la relación contractual de acuerdo con la Ley y Reglamento de Contratación Administrativa.

1.4. Alcance del Estudio

El estudio cubrió las actividades de la relación contractual, desarrolladas por las Proveedurías de las Sedes Universitarias de Guanacaste, Pacífico, San Carlos, Atenas, Central y Administración Superior, se revisaron los procedimientos contractuales de los últimos seis meses (Julio a Diciembre) del año 2011, ampliándose en aquellos casos en que se consideró necesario.

1.5. Marco Referente y Metodología Aplicada

Como criterio fundamental para la realización de este estudio se utilizaron las técnicas de auditoría operativa, así como, la normativa y criterios establecidos por la Contraloría General de la República (CGR) y con el archivo de documentos en los expedientes de contratación administrativa, Ley General de Control Interno, N. 8292 ⁽¹⁾, Ley de Contratación Administrativa N. 7494 ⁽²⁾ y su Reglamento, Normas de control interno para el sector público ⁽³⁾, Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público ⁽⁴⁾, Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público ⁽⁵⁾,

Incluye también normativa interna: políticas, directrices, reglamentos, que regulan la gestión de las Proveedurías, y demás técnicas aplicables, entre otros.

Debido al tamaño de la población de los procesos de contratación administrativa (Licitaciones Abreviadas, Públicas y Contratación Directa) conducidos tanto por la Proveeduría Institucional de la Administración Superior como las Proveedurías de las distintas Sedes Universitarias, se programó la realización del estudio en dos etapas, siendo ésta la primera, que incluye las Licitaciones Abreviadas y las Públicas, de las cuales en las Abreviadas denominadas por la Administración LA, se verificó un 32% y de las Públicas denominadas LN, se verificó el 58%. Posteriormente, en una segunda etapa

¹ Publicada en La Gaceta 169 del 4 de septiembre 2002.

² Publicada en La Gaceta 110 del 8 de junio 1995.

³ Emitido por la Contraloría General de la República y publicado en La Gaceta 26 del 6 de febrero 2009.

⁴ Emitido por la Contraloría General de la República y publicado en La Gaceta 236 del 8 de diciembre 2006.

⁵ Emitido por la Contraloría General de la República y publicado en La Gaceta 28 del 10 de febrero 2010.

se realizará un informe, considerando las Actividades Administrativas Previas al Perfeccionamiento de la Relación Contractual para las Contrataciones Directas.

2. COMENTARIOS

De la revisión efectuada en la Proveeduría Institucional de la Administración Superior y las Proveedurías Auxiliares de las Sedes de Guanacaste, Pacífico, Atenas, San Carlos y Central de la Universidad Técnica Nacional, a las actividades administrativas que realizan, previas al perfeccionamiento de la relación contractual, se determinaron las siguientes debilidades de control interno.

2.1. Registro de Proveedores

Al solicitar el Registro de Proveedores a la Proveeduría Institucional, se indicó que lo llevan en una base de datos (Excel) y que desde el mes de setiembre 2012, aproximadamente, se está ingresando los datos en el Sistema Informático AVATAR, el módulo denominado Catálogo de Proveedores.

- a. Al realizar una revisión del archivo suministrado en Excel, se evidencia que éste carece de información obligatoria y relevante para que los posibles oferentes se encuentren debidamente acreditados y puedan ser evaluados en forma integral y particular para un determinado tipo de concurso, en cuanto a su historial, sanciones, capacidad técnica, financiera, jurídica y cualquier otra que resulte indispensable para una adecuada selección del contratista y del interés público.

Por ejemplo, éste registro electrónico se lleva sin ninguna clasificación y no indica el medio para recibir notificaciones, la propiedad de acciones, el país de origen, la descripción detallada de los bienes o servicios que ofrece cada proveedor, la afinidad de su giro comercial, fecha de la inscripción, el estado del proveedor y tampoco indica si es pequeña y mediana empresa, PYMES, y su categoría, la fecha de vencimiento de la prestación de los bienes o servicios, para así saber cuándo caduca la inscripción y poder avisar a los proveedores. Además, sobre los oferentes inscritos, no en todos los

casos, se incluye la información sobre el apartado postal, el número de fax y la relación que debe existir con el catálogo de mercancías.

- b. En el Catálogo de Proveedores del Sistema Informático AVATAR, apenas se está incluyendo la información de los expedientes de proveedores físicos y jurídicos, sin embargo, al realizar pruebas al azar (sin ningún criterio preciso de selección), se evidencia que este registro: refleja los datos indistintamente si se trata de un proveedor comercial objeto de contratación administrativa o si son funcionarios, docentes o empresas que venden servicios a la Universidad. Por ejemplo: en la descripción del “**Tipo de Proveedor**” habilita para seleccionar 10 tipos, los cuales incluyen desde proveedores nacionales, ayudas económicas, embargos de ley y pensión alimenticia, facturas de ventas de productos, retenciones del 2% y del 13%, seguro de estudiantes, otros gastos en personal a pagar, funcionarios y estudiantes.

Asimismo, en la descripción del “**Tipo de Categoría**” incluye otras 10 opciones que van desde si es una PYMES (pequeña, mediana, grande), si tiene certificación del Ministerio de Economía, Industria y Comercio-MEIC, alquileres, servicios públicos, retenciones, honorarios profesionales, servicios profesionales en docencia y funcionarios.

Esto se debe a que el sistema agrupa por “**número de entidad**” que es el número que emplea a fin de denominar a cada persona física o jurídica que contrate o venda bienes y servicios a la Institución, por lo cual, incluye las cuentas por pagar o por cobrar para efectos de trámites financieros.

Además, al Registro no tienen acceso las Proveedurías de las diferentes Sedes Universitarias, debido a que la Proveeduría Institucional es quién lo administra, por lo cual; las Proveedurías de Sede en caso de requerir conocer los potenciales proveedores de un bien o servicio, deben enviar la solicitud vía correo electrónico a la persona encargada de administrarlo y ésta basándose en ambos registros (excel y del sistema informático), les remite la información con los datos disponibles en ese momento.

Al respecto, se indicó que se están haciendo esfuerzos para disponer de un registro actualizado y ordenado que facilite la gestión de la actividad contractual, y por ende cumplir con lo establecido en la normativa, por lo cual, desde el mes de setiembre 2012, aproximadamente, la Proveeduría Institucional está ingresando los datos en este módulo, sin embargo, todavía se utiliza el Registro de Excel.

El artículo 117 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, relativo a la Información del Registro de Proveedores, indica:

Los proveedores interesados deberán acreditar, entre otros, los siguientes aspectos: nombre; razón o denominación social; cédula física o jurídica según corresponda; número de teléfono; número de fax; dirección física y dirección electrónica; apartado postal; representantes; propiedad de acciones; medio para recibir notificaciones; indicación de si es PYMES y su categoría; fecha de inscripción; estado del proveedor; país de origen, entre otros.

Además, contendrá una descripción detallada de los bienes o servicios que ofrece cada proveedor. El interesado deberá demostrar la afinidad de su giro comercial con el bien o servicio que pretende ofrecer, a través de contrataciones que haya celebrado ya sea con el sector público o con el sector privado.

El registro de proveedores deberá estar relacionado con el catálogo de mercancías de la entidad.

El artículo 14 del Reglamento de Proveeduría de la Universidad Técnica Nacional aprobado por la Comisión de Conformación en el Acuerdo N. 4 de la Sesión N. 19-10 del 21 de junio 2010, señala entre las funciones específicas de la Proveeduría Institucional:

***l) Mantener actualizada la siguiente información:
Registro de Proveedores y de personas físicas y jurídicas inhabilitadas para contratar con la Administración.
Catálogo de Mercancías y precios de referencia, que para tal efecto utiliza la UTN.
La consulta y uso de dichos documentos serán de aplicación obligatoria por parte de la Proveeduría***

El Lic. Miguel González Matamoros, Director de la Proveeduría Institucional, en Memorando DPI N. 150-2012, de fecha 24 de agosto de 2012, con respecto a la consulta planteada sobre la ausencia de información en el Registro de Proveedores, entre otros aspectos señaló lo siguiente:

B. PROPIEDAD DE LAS ACCIONES: se encuentra archivada en el expediente respectivo...

C. PAIS DE ORIGEN: son compras en plaza no son compras al exterior y es evidente ya que todas tienen cédula jurídica costarricense.

D. APARTADO POSTAL: no es obligación que lo indiquen ya que en nuestros expedientes del Registro de Proveedores se encuentra anotado...

E. NUMERO DE FAX: el número se encuentra en cada una de las ofertas...

F. DESCRIPCIÓN DE LOS BIENES O SERVICIOS: no es necesario ni obligatorio realizar tal detalle ya que con solo ajustarse al cartel e indicar la línea y el precio es suficiente.

El registro de proveedores es una herramienta que debe servir a la Administración (incluidas las Sedes Universitarias) para invitar a los potenciales interesados en celebrar negocios con la Administración y permitir garantizar la transparencia en el manejo de su uso y rotación, el mismo debe llevarse mínimo con las especificaciones que define la normativa.

La omisión de información relativa a los proveedores y sus empresas, debilita el registro y lo convierte en un registro poco útil ya que limita conocer la disponibilidad del bien o servicio, reconocer las alternativas que ofrece el mercado, especificar mejor las necesidades, recurrencia de las compras, proyección de consumo, así como, generar interés en los proveedores por participar en los procedimientos de contratación, entre otros.

Además, de un claro incumplimiento al instrumento idóneo definido por la normativa para inscribir a las personas físicas y jurídicas, que desean participar en los procesos de contratación administrativa.

2.2. Rotación del Registro de Proveedores

La Proveeduría Institucional ni las Proveedurías de Sede cuentan con medidas para garantizar una adecuada rotación de los oferentes inscritos en el Registro de Proveedores.

Al consultar a los Proveedores de Sede y al Asistente del Área de Programación y Control de la Proveeduría Institucional, fueron coincidentes al indicar que:

En este momento no se da. A pie es muy difícil y vía sistema todavía no, se espera que con Avatar se pueda.

Actualmente se debe realizar manual y a criterio personal, ya que esta opción existe en Avatar pero no se ha podido habilitar por falta de actualización de registros.

El artículo 121 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, relativo el uso y rotación del Registro señala:

La Administración utilizará el Registro de Proveedores para cursar invitación a participar en los procedimientos de contratación de Licitación Abreviada y Contratación Directa cuando corresponda.

Para garantizar la transparencia en el manejo del citado Registro, la Administración está obligada a permitir a cualquier interesado el constante acceso a la información, preferiblemente por los medios electrónicos.

La Administración dictará las medidas para garantizar una adecuada rotación de los potenciales oferentes en el registro de proveedores, que permita la participación de los proveedores inscritos y el acceso de la Administración a las mejores ofertas. Para ello, tomará en cuenta aspectos tales como el orden cronológico conforme haya sido inscrito, la recurrencia de la compra; evaluación de la ejecución contractual; cantidad de oferentes registrados para el bien o servicio; proyección de consumo para el resto del período presupuestario, entre otros.

Las reglas de rotación definidas por la Administración, deberán ser incorporadas a la reglamentación interna de los procedimientos de contratación administrativa y estar disponibles al público para su conocimiento

(Así reformado mediante el artículo 1 del decreto ejecutivo N° 33758 del 2 de mayo de 2007). (el subrayado no es parte del original)

Aunado al punto anterior sobre la información que debe contener el Registro de Proveedores, y que esté sea en Excel o se refiera al del Sistema Informático de Avatar, carecen de información que permita identificar la recurrencia de la compra; evaluación de la ejecución contractual; cantidad de oferentes registrados para cada tipo de bien o servicio; la proyección de consumo para el resto del período presupuestario, entre otros aspectos importantes.

Lo cual debilita el instrumento para poder definir las reglas bajo las cuales funcionará la rotación de los proveedores, además de un claro incumplimiento a la normativa específica sobre el uso del registro de proveedores y resta transparencia a los procedimientos de contratación.

2.3. Invitación a participar en los procesos licitatorios

Al realizar la revisión de nueve (9) invitaciones cursadas vía correo electrónico por parte de la Proveduría Institucional y las Provedurías de las Sedes de Atenas y Central, para los oferentes a participar en los procesos licitatorios, tenemos que:

- carecen del nombre del proveedor físico o jurídico
- cinco (5) no identifican la administración contratante
- tres (4) de ellas no incluyen una breve descripción del objeto a contratar
- cuatro (3) no indican la dirección o correo electrónico
- cuatro (4) no denotan la hora y/o fecha de recepción de ofertas

El artículo 59 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa sobre la publicación y contenido de la invitación al concurso, señala lo siguiente:

La invitación a participar, se publicará por los medios físicos o electrónicos así establecidos, de acuerdo al tipo de concurso que se promueva y deberá contener un encabezado que incluya: la identificación de la Administración contratante; la indicación del tipo y número del concurso y una breve descripción del objeto contractual; el costo y forma de pago para adquirir el cartel, o bien, la dirección o medio electrónico en el que éste pueda ser consultado; la hora y fecha de recepción de ofertas y cualquier otra indicación, que la Administración considere necesaria.

El cartel y sus anexos deberán estar a disposición de cualquier interesado, al menos desde el día siguiente en que se curse la última invitación. Queda facultada la Administración, para cobrar el costo de impresión o reproducción de dicho material. En la contratación directa de escasa cuantía, la Administración, podrá utilizar el fax indicado por el proveedor para remitir la invitación correspondiente, sin perjuicio de que se utilicen otros medios electrónicos habilitados al efecto.

También, el artículo 19 del Reglamento de Proveeduría de la Universidad Técnica Nacional, señala entre las funciones específicas del Área de Programación y Control:

e) Verificar la corrección de la orden de inicio dada en los procedimientos de contratación, incluyendo el cumplimiento de los requisitos previos, lo mismo que sobre los carteles de los diferentes procedimientos de contratación elaborados, oferentes invitados cuando corresponda, fechas de apertura de los concursos y sobre la determinación del procedimiento de contratación a seguir según naturaleza o monto.

El Lic. Miguel González Matamoros, Director de la Proveeduría Institucional en Memorando DPI N. 150-2012, de fecha 24 de agosto del 2012, señaló lo siguiente:

No necesariamente, debe incluir el nombre de los contactos de las empresas, debido a la inestabilidad y cambios que surgen en las empresas, pero sí se solicita el nombre por quien ostente la representación legal de la empresa.

A partir de la invitación que hace la Administración (Proveeduría Institucional o las Proveedurías de Sede), los potenciales oferentes confeccionan sus propuestas acogiéndose a las condiciones establecidas previamente en el pliego de condiciones o cartel, de ahí la importancia de la identificación de la Administración contratante, la descripción del bien o servicio objeto de contratación, los contactos y dar a conocer la fecha y hora de la apertura de las ofertas, entre otros. La ausencia de esta información en las invitaciones denota un claro incumplimiento de la normativa y resta a los principios que rigen la contratación administrativa.

2.4. Comprobante de la información incluida en el Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC)

La Contraloría General de la República desarrolló el Sistema Integrado de Actividad Contractual (SIAC), el cual contiene la información referente a los procedimientos de contratación iniciados, los actos de adjudicación, calidades del contratista, objeto y monto de las operaciones, así como, otros datos de relevancia sobre la actividad contractual de la Administración, con el propósito de promover la eficiencia y la transparencia en el uso de los recursos destinados a dicha actividad y proveer información para la gestión, control, fiscalización y satisfacer la demanda de información en materia de contratación administrativa de la comunidad nacional e internacional.

Esta Auditoría al efectuar la revisión de los 19 expedientes de las licitaciones públicas y abreviadas, se observó que no todos los expedientes o en su mayoría el 85% (16 expedientes) se les agrega la información del Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC), a manera de ejemplo podemos citar: 2011-LA-00011-UTN denominada Adquisición de Cartuchos de Tinta y Tóner, 2011-LA-00004-UTN Adquisición de Licencias de Microsoft, 2011-LA-00003-UTN Adquisición de Tres Laboratorios para Idiomas y 2011-LA-00004-UTN Adquisición de Equipo de Cómputo.

Sobre el deber de informar que tienen las instituciones públicas y las potestades constitucionales atribuidas a ese órgano contralor, el artículo 101 de la Ley de Contratación Administrativa señala:

La administración remitirá, a la Contraloría General de la República, la información sobre su actividad contractual, en los términos y por los medios que el Órgano Contralor defina reglamentariamente, para los efectos del ejercicio de sus atribuciones de control y fiscalización.

También, el artículo 96 sobre otras sanciones, inciso j de la Ley de Contratación Administrativa, establece:

Se impondrá la sanción de apercibimiento escrito, al funcionario que incurra en alguna de las siguientes infracciones:

j) No enviar a la Contraloría General de la República, en el plazo establecido, los informes mencionados en el Artículo 101 de esta ley.

El Lic. Miguel González Matamoros, Director de la Proveeduría Institucional en Memorando DPI N. 150-2012, de fecha 24 de agosto de 2012, señaló ***“Aunque no es obligatorio incluir esta información en el expediente. Este año hemos implementado la primera pantalla de la información.”***

Al respecto las Normas de control interno para el Sector Público, en la norma 4.1.1 relativa a la Documentación y registro de la gestión institucional, señala:

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

Además, el Reglamento General de Contratación Administrativa en el artículo 11 relativo al expediente, indica:

Una vez tramitada la decisión inicial, se conformará un expediente por la Proveduría como unidad encargada de su custodia. Dicho expediente deberá estar debidamente foliado y contendrá los documentos en el mismo orden en que se presentan por los oferentes o interesados, o según se produzcan por las unidades administrativas internas...

El no dejar constancia en los expedientes de contratación, de la inclusión de información en el SIAC, debilita el control interno y se expone a aquellas sanciones que pueda establecer el ordenamiento de fiscalización y control, ya que el expediente de contratación debe contener todos los documentos desde que se origina la contratación (requisitos previos, artículos 7, 8 y 9 de la Ley de Contratación Administrativa y sus análogos del reglamento a la misma ley), y hasta el último documento con que se finaliza la contratación.

2.5. Lineamientos, políticas o formatos dirigidos a las Provedurías de Sedes

El quehacer de la Proveduría Institucional fundamenta su accionar en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, no obstante, ni la propia Proveduría ni las Provedurías Auxiliares denominadas Provedurías de las Sedes Universitarias, cuentan con lineamientos, políticas o formatos para realizar y revisar los procedimientos licitatorios.

Pruebas de ello, lo constituyen las diferencias en cuanto a formatos que contienen los expedientes de contratación de las Sedes Central y Puntarenas, con los de la propia Proveduría Institucional, en la confección del cartel, las invitaciones, actas de apertura y de las decisiones iniciales que reciben de la Administración, sobre este último aspecto la Sede de Puntarenas, lo tiene con un formato ya establecido para que la Administración acredite su decisión de promover el concurso.

Esta situación no asegura estandarización en los procedimientos y gestión, sobre todo, para un funcionario en el periodo de inducción o aquellos que no cuentan con la experiencia, dado que la falta de un manual de procedimientos podría tomarle al funcionario más tiempo en asimilar la materia de contratación y concebir sus procesos en forma menos clara y precisa; teniendo que recurrir a la consulta verbal si no recuerda los procedimientos.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, en la norma 4.2 sobre los requisitos de las actividades de control, en el inciso e, establece lo siguiente:

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

Además, la norma 4.4.2, relativa a formularios uniformes establece:

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben disponer lo pertinente para la emisión, la administración, el uso y la custodia, por los medios atinentes, de formularios uniformes para la documentación, el procesamiento y el registro de las transacciones que se efectúen en la institución. Asimismo deben prever las seguridades para garantizar razonablemente el uso correcto de tales formularios.

El artículo 18 del Reglamento de Proveeduría de la Universidad Técnica Nacional, señala entre las funciones generales del Área de Programación y Control:

a) La definición y establecimiento de los lineamientos, las condiciones generales y especificaciones y los procedimientos para la adquisición de los bienes y servicios que requiera la UTN

Las instrucciones de alcance general que se impartan a todos y cada uno de los funcionarios, deben darse por escrito y mantenerse en un compendio ordenado, actualizado y de fácil acceso, que sea de conocimiento de todos. Estas instrucciones permitirían efectuar una gestión más eficiente y de mayor control, además de estandarizar y normar las actividades en que participan los funcionarios.

La ausencia de lineamientos y estandarización en los procesos claves de las licitaciones disminuye la posibilidad de asegurar la calidad del servicio, consistencia y regularidad; y podría restar confiabilidad a la información, respecto del establecimiento de las responsabilidades; de las actividades y procedimientos de trabajo, al no estar formal y debidamente delimitadas las mismas.

2.6. Cartel de Licitación Abreviada N° 2011-LA-000011-UTN

El cartel de la Licitación N° 2011-LA-000011-UTN, denominada “Adquisición de cartuchos de tintas y tóner” para las diferentes Sedes de la UTN, realizado por la Proveduría Institucional presenta borrones, tachones, correcciones por medio de anotaciones agregadas al mismo cartel y en algunas líneas no se puede verificar los números, ya que se corrigieron repintándolos, haciéndolos ilegibles.

El artículo 51 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa sobre el cartel manifiesta lo siguiente:

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

Deberá constituir un cuerpo de especificaciones técnicas, claras, suficientes, concretas, objetivas y amplias en cuanto a la oportunidad de participar. Para su confección la Administración podrá contratar o solicitar la asistencia de personas físicas o jurídicas, especializados en la materia de que se trate, siempre que no tengan ningún interés particular directo ni indirecto en el negocio, cuando no tuviere en su organización los recursos técnicos necesario para ello.

En aquellas contrataciones de excepción a los procedimientos ordinarios de contratación, la Administración, facultativamente podrá elaborar un cartel con los elementos esenciales atendiendo al objeto contractual, en armonía con los principios de contratación administrativa.

El artículo 21 del Reglamento de Proveduría de la Universidad Técnica Nacional, señala entre las funciones específicas del Área de Contratación Administrativa:

b) Recibir, revisar y analizar todo tipo de documentos que amparen o estén relacionados con la actividad de la Proveduría Institucional y verificar conforme al ordenamiento jurídico la modalidad de contratación que corresponda.

El Lic. Miguel González Matamoros, Director de la Proveduría Institucional en Memorando DPI N. 150-2012, de fecha 24 de agosto de 2012, señaló lo siguiente:

Debo aceptar, que efectivamente lo que se folio fue el borrador y no el original. Sin embargo, esto puede ser corregido sustituyendo el borrador por el original. Esta situación se presentó debido a que la analista de este expediente estaba recién ingresada con esta Proveduría, tanto así que ella ingresa el 3 de octubre del 2011 y el 7 de octubre del mismo año, comenzó a llevar el procedimiento, por el poco tiempo que tuvo para dar una debida inducción se presentó este caso.

Efectivamente, el Sr. José Alberto Rodríguez León es la persona encargada del control de revisión y supervisión de los documentos, pero debido a la cantidad de concursos que tuvimos que asignarle algunas licitaciones para salir avante y no tuvo el tiempo suficiente para revisar todos los expedientes.

El Cartel es el conjunto de cláusulas redactadas por la Administración especificando el suministro, la obra, o los servicios que se licitan, fijando las condiciones del contrato a celebrar y determinando el procedimiento a seguir en el proceso licitatorio, por lo cual, debe constituir un cuerpo de especificaciones técnicas, claras, suficientes, concretas, objetivas y amplias.

Además, las Normas de control interno para el Sector Público, en la norma 4.5.1 relativa a la Supervisión constante señala “ ... **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,...**”

Al formar parte del respectivo expediente ya foliado, un cartel en borrador con la forma y condiciones antes mencionados, se puede prestar para malas interpretaciones y errores a la hora de realizar el análisis de las ofertas, por lo cual, el cartel debe de ser lo más claro y concreto, tal como lo establece el artículo 51 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa y las normas de control interno.

2.7. Denominación de la Licitación de Adquisición de Licencias Microsoft

Al revisar el expediente de la licitación denominada “Adquisición de Licencias Microsoft” se encuentra que:

- en la rotulación del expediente, la Resolución de la Rectoría R-583-2011, el Memorando DPVI-N. 78-2011, el dictamen de la Asesoría Jurídica AJ-178-2011, entre otros documentos, la definen como una **Licitación Abreviada**,
- el encabezado del cartel, el acta de la Sesión N. 06-2011 de la Comisión de Licitaciones que recomienda la adjudicación la definen como **Licitación Pública 2011-LN-00004-UTN**,
- en algunos documentos se refieren a la misma como **Licitación Pública 2011-LA-00004-UTN “Adquisición de Licencias de Microsoft”**, siendo que la abreviatura de LA corresponde a las abreviadas,
- en el Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC) la misma se encuentra incluida como una Licitación Abreviada.

En los artículos 51 y 52 del Capítulo V, del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, sobre el concepto y contenidos del Cartel, señalan:

Artículo 51.- El cartel ... deberá constituir un cuerpo de especificaciones técnicas, claras, suficientes, concretas, objetivas y amplias en cuanto a la oportunidad de participar....

Artículo 52.- El cartel de la licitación deberá contener al menos lo siguiente:

a) Un encabezado que contenga la identificación de la Administración promovente, la indicación del tipo y número del concurso y una breve descripción del objeto contractual.

La norma 5.6 de las Normas de Control Interno para el Sector Público, relativas a la Calidad de la información, indican:

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información contemplen los procesos requeridos para recopilar, procesar y generar información que responda a las necesidades de los usuarios. Dichos procesos deben estar basados en un enfoque de efectividad y de mejoramiento continuo.

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

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

5.6.3 Utilidad La información debe poseer características que la hagan útil para los distintos usuarios, en términos de pertinencia, relevancia, suficiencia y presentación adecuada, de conformidad con las necesidades específicas de cada destinatario. (el subrayado no corresponde al original)

El inciso d) del artículo 21 del Reglamento de Proveeduría de la Universidad Técnica Nacional, señala entre las funciones específicas del Área de Contratación Administrativa:

d) Llevar un control de los expedientes de cada contratación administrativa y mantener un archivo para la custodia de los documentos recibidos y de los expedientes de cada contratación.

El hecho de conformar un expediente de contratación con documentos que presentan inconsistencias en la denominación del tipo de licitación, siendo información de vital importancia en el proceso, debilita el sistema de control interno y resta confiabilidad y utilidad a la información a la hora de

referenciarla y dificulta su localización física y digital. Además, llevar un control sobre los mismos no se refiere únicamente a su ubicación sino también a su contenido.

Además, al publicarse el cartel con la identificación de una Licitación Pública siendo lo correcto una Abreviada, puede inducir a errores por el tipo de procedimiento y particularidad de cada uno, lo cual expone a la institución.

2.8. Expediente de Licitación Pública N. 2011-LN-0003-UTN-01

En la revisión realizada al expediente de la Licitación Pública N° 2011-LN-0003-UTN-01, denominada “Contratación por servicios de seguridad”, se observó que:

- se encuentran archivados documentos que no corresponden a dicha licitación, ejemplo de ello tenemos, los folios 1257 al 1259, los cuales se refieren a una licitación por compra de Equipo de Cómputo
- en algunas partes del expediente, no se sigue un orden cronológico ni consecutivo del foliado.

El artículo 11 del Reglamento de Contratación Administrativa expresa:

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

La CGR, en relación con el archivo de documentos en los expedientes de contratación administrativa, menciona en el oficio DAGJ-2011-2002 del 05 de diciembre del 2002, lo siguiente:

Es una regla formal del procedimiento administrativo que los expedientes administrativos deben llevar un estricto orden de foliatura, incorporándose en este, en orden cronológico, todos aquellos actos, documentos, trámites, que se vayan realizando. La foliatura debe ser consecutiva.

En ese sentido, señala el tratadista Argentino ESCOLA⁶, que los expedientes administrativos deben ser compaginados siguiendo el orden en que los actos y trámites del procedimiento se van cumpliendo.

⁶ ESCOLA (Héctor Jorge). Tratado General de Procedimiento Administrativo. Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1975, pág. 192.

En relación con los agregados, señala que deben ser hechos al tiempo de su recepción y tomando el orden cronológico que les corresponde, sin interrumpir o cortar las constancias de las diligencias anteriores o contemporáneas.

Según este autor, es muy conveniente al efectuar cada agregación, hacer referencia a la parte del expediente en que fue requerida y ordenada.

Recomienda, además, que las actuaciones sean foliadas en forma correlativa o en sucesión inmediata. Lo anterior, no excluye que ciertos agregados, que por su volumen o carácter no es posible incorporar al expediente principal, sean considerados como anexos de éste, dejando constancia debida en él y dando a los anexos una foliación propia, siempre correlativa.

El Código Procesal Contencioso-Administrativo, Ley N. 8508, refiere en el artículo 51:

1) El expediente administrativo deberá aportarse, cuando así corresponda jurídicamente, mediante copia certificada, debidamente identificado, foliado, completo y en estricto orden cronológico. La Administración conservará el expediente original.

2) En la certificación del expediente administrativo deberá consignarse que corresponde a la totalidad de las piezas y los documentos que lo componen a la fecha de su expedición.

El expediente debe conformarse solamente con aquellos documentos pertinentes, deben incluirse en el momento de su recepción por parte de la Proveeduría, debiendo ser foliados; a fin de mantenerlo actualizado y completo.

Estas inconsistencias generan inexactitud en la información y no permite discernir con claridad cada uno de las actividades llevadas a cabo y el orden en que estas fueron dadas.

3. CONCLUSIONES

De acuerdo con el examen practicado a las actividades administrativas previas al perfeccionamiento de la relación contractual, se concluye que la actividad de la Proveeduría Institucional incumple los requerimientos previos en los siguientes aspectos:

3.1. La Proveeduría Institucional administra el Registro de Proveedores, el cual consta en dos registros diferentes, uno en excel y otro, en el Sistema Informático Avatar denominado Catalogo de Proveedores. El registro de excel no cumple con los requisitos mínimos exigidos por la normativa para que incluya la información importante y relevante que deben acreditar los posibles oferentes, y el módulo de Avatar no es propio de la Proveeduría ya que refleja información de los proveedores comerciales para procesos licitatorios, así como, de funcionarios, docentes o empresas que venden servicios a la Universidad. Además, no todos los funcionarios de la Proveeduría o de las Proveedurías de las Sedes Universitarias tienen acceso al registro, ya sea de excel o al módulo informático. Además, no se han definido las medidas que garanticen una adecuada rotación de los proveedores inscritos, ni la identificación de las PYMES.

3.2. Las invitaciones de las licitaciones abreviadas, a los posibles oferentes físicos y jurídicos, para participar en los diferentes procesos de licitación, omiten información que obliga la normativa referente a la publicación y contenidos de las mismas.

3.3. Un alto porcentaje de los expedientes de las licitaciones públicas y abreviadas no muestran la información registrada en el Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC), de la Contraloría General de la República.

3.4 A nivel interno la Proveeduría Institucional dispone del Reglamento de Proveeduría de la Universidad y a nivel externo su accionar lo da la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, sin embargo, los procedimientos de contratación administrativa no integran de manera consistente a nivel universitario el quehacer de la Proveeduría Institucional y las Proveedurías de las Sedes Universitarias.

La Proveeduría Institucional dispone de una norma reglamentaria interna, la cual, no ha sido suficiente para uniformar, garantizar e integrar el uso correcto y consistente de los procedimientos licitatorios, de los formatos o formularios y su integración con las Proveedurías de las Sedes Universitarias, lo cual, amerita la emisión de lineamientos, políticas o formatos para garantizar la consistencia e integración de los procedimientos de contratación administrativa.

3.5. Al revisar los expedientes de contratación se encuentra que:

-En la Licitación abreviada N. 2011-LA-000011-UTN denominada “Adquisición de cartuchos de tintas y tóner”, el cartel archivado en el expediente presenta borrones, tachones, correcciones y en algunas líneas no se puede verificar los números debido a que se corrigieron repintándolos.

-En la licitación abreviada denominada “Adquisición de Licencias Microsoft”, se identificó en los documentos formales de vital importancia para el proceso de contratación como una licitación pública.

-En el expediente de la Licitación Pública N. 2011-LN-0003-UTN-01, denominada “Contratación por servicios de seguridad”, se encuentran archivados documentos que no corresponden, ya que se refieren a una compra de equipo de cómputo, además no se sigue un orden cronológico ni consecutivo del foliado.

4. RECOMENDACIONES

Por lo anterior descrito, con el propósito de mejorar las Actividades Administrativas Previas al Perfeccionamiento de la Relación Contractual, en cuanto al cumplimiento de la normativa legal vigente, esta Auditoría Universitaria emite las siguientes recomendaciones:

4.1. Al Consejo Universitario

4.1.1. Girar las directrices necesarias a la Directora General Administrativa y al Proveedor Institucional para que se cumplan las recomendaciones planteadas en este Informe.

4.2. A la Directora General Administrativa

4.2.1. Girar las directrices necesarias a las instancias competentes para que se cumplan las recomendaciones planteadas en este Informe.

4.3. Al Director de Proveeduría Institucional

4.3.1. Girar las directrices necesarias a las instancias competentes para que se cumplan las recomendaciones planteadas en este Informe.

4.3.2. Disponer en forma exclusiva para la gestión de las Proveedurías (incluyendo las Proveedurías de Sede) de un Registro de Proveedores, que al menos contemple, las características e información para que los posibles oferentes acrediten toda la información obligatoria y a la vez suministre información útil a la Administración a los propósitos relacionados con la materia de contratación pública, ya que no solo tiene la posibilidad de utilizarla, sino el deber de hacerlo en aras de cumplir con el principio de eficiencia, celeridad y transparencia, en cumplimiento con el artículo 117 del Reglamento de Contratación Administrativa y el artículo 14 del Reglamento de Proveeduría de la Universidad Técnica Nacional. Asimismo, se debe emitir un lineamiento o instrucción escrita con indicación del inicio para el procedimiento de consulta, actualización y autorización de acceso al Registro de Proveedores, por parte de la Proveeduría Institucional y las Proveedurías Auxiliares, en ocasión a la aplicación informática Avatar. **(Ver comentario 2.1)**

4.3.3. Definir un esquema o medidas que permita la participación de los proveedores inscritos en el Registro de Proveedores y el acceso de la Administración a las mejores ofertas. Las cuales deben ser publicadas en la reglamentación interna de los procedimientos de contratación administrativa y estar disponibles al público para su conocimiento. **(Ver comentario 2.2)**

4.3.4. Supervisar formalmente o establecer un procedimiento escrito para verificar que las invitaciones que se cursan a los oferentes físicos y jurídicos, para participar en los diferentes

procesos de contratación o licitación, cumplan con los aspectos de publicación contenidos en el artículo 59 del Reglamento de Contratación Administrativa. **(Ver comentario 2.3)**

4.3.5. Instruir formalmente para que se incluya en todos los expedientes de contratación o procesos licitatorios, el documento que respalda la información introducida en el Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC) de la CGR, para ello se debe emitir una instrucción o lineamiento específico que identifique el responsable de ejecutar y supervisar esta actividad. **(Ver comentario 2.4)**

4.3.6. Solicitar al Área de Programación y Control ejecutar la normalización y control de los lineamientos, políticas o formatos para que la Proveeduría Institucional y las Proveedurías de las Sedes Universitarias, revisen las solicitudes de decisión inicial aportadas por la Administración, confeccionen los carteles o pliegos de condiciones, realicen las invitaciones que deben cursar, a fin de que al menos estas actividades de los procedimientos licitatorios o de contratación sean de manera uniforme, consistente y se garantice el uso correcto de los mismos. **(Ver comentario 2.5)**

4.3.7. Ejercer supervisión constante para que los documentos que conforman los expedientes de licitaciones contengan los documentos libre de errores, tachones o borriones e inconsistencias, manteniendo las cualidades y características de la documentación, con el fin de responder a la norma de calidad de la información indicada en las Normas de Control Interno para el Sector Público, para ello se debe emitir una instrucción o lineamiento específico que identifique el responsable de ejecutar y supervisar esta actividad. **(Ver comentarios 2.6 y 2.7)**

4.3.8. Informar a esta Dirección General de Auditoría de los resultados obtenidos en acatamiento de las recomendaciones emitidas en este Informe.

4.3.9. Ejercer supervisión constante para que los documentos que conforman los expedientes de licitaciones contengan los documentos correspondientes en estricto orden cronológico y foliatura, manteniendo las cualidades y características de la documentación, con el fin de responder al artículo 11 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa y demás normativa relativa a los expedientes administrativos. **(Ver comentario 2.8)**

4.4. A la Jefatura del Área de Programación y Control

4.4.1. Girar las directrices necesarias a las instancias competentes para que se cumplan las recomendaciones planteadas en este Informe.

4.4.2. Verificar que las invitaciones a los potenciales oferentes físicos y jurídicos, para participar en los diferentes procesos de contratación o licitación, cuenten con la información que obliga la normativa referente a la publicación y contenidos del artículo 59 del Reglamento de Contratación Administrativa. **(Ver comentario 2.3)**

4.4.3. Emitir y dar a conocer lineamientos, políticas o formatos para que la Proveeduría Institucional y las Proveedurías de las Sedes Universitarias, revisen las solicitudes de decisión inicial aportadas por la Administración, confeccionen los carteles o pliegos de condiciones, realicen las invitaciones que deben cursar, a fin de que al menos estas actividades de los procedimientos licitatorios o de contratación sean de manera uniforme y así se garantice el uso correcto y consistente de los mismos. **(Ver comentario 2.5)**

4.4.4. Informar a esta Dirección General de Auditoría de los resultados obtenidos en acatamiento de las recomendaciones emitidas en este Informe.

4.5. A la Jefatura del Área de Contratación Administrativa

4.5.1. Revisar formalmente que todos los documentos que conforman los expedientes de licitaciones contengan los documentos libre de errores, tachones o borrones e inconsistencias, manteniendo las cualidades y características de la documentación, con el fin de responder a la norma de calidad de la información indicada en las Normas de Control Interno para el Sector Público y la normativa interna. **(Ver comentarios 2.6 y 2.7)**

5. CONFERENCIA

Este informe de Auditoría fue objeto de conferencia y presentación, el día lunes 3 de diciembre del 2012, con hora de inicio a las 2:00 p.m. y hora de finalización 5:00 p.m., en la oficina de la Proveduría Institucional y ante los siguientes funcionarios:

- Lic. Miguel González Matamoros, Proveedor Institucional
- Lic. Florindo Arias Salazar, Jefe Área de Programación y Control
- Sr. José Alberto Rodríguez León, Asistente Área de Programación y Control
- Lic. Vinicio Cascante Loria, Jefe Área de Contratación Administrativa

El borrador de Informe se remitió por correo electrónico y en formato PDF el día 29 de noviembre 2012 y por medio del oficio AU-214-2012 a las siguientes autoridades: Proveedor Institucional, Directora General Administrativa.

La administración activa reconoce que el tema del Registro de Proveedores representa una debilidad a nivel institucional. Se instruyó para que se imprima y deje constancia de haber efectuado la información en el SIAC, a través de un comprobante de inclusión en el SIAC. El Sr. José Alberto Rodríguez, realizaba durante el 2010 una revisión de expedientes de contratación en las Sedes para cada procedimiento, sin embargo se ha dejado de realizar esta revisión.

En cuanto al a denominación de la licitación de adquisiciones de licencias de Microsoft, se indica cómo pública cuando era abreviada, esto obedeció a que el Director de Proveduría no disponía de secretaria y de debió a un error involuntario por atender varios asuntos administrativos de la Proveduría. A partir de este año, se instruyó para que los expedientes se encuentren ordenados cronológicamente y foliados.

Los presentes manifestaron estar en conformidad y de acuerdo con las recomendaciones contenidas en este Informe de Auditoría.

6. CONSIDERACIONES FINALES

Se recuerda lo dispuesto en el artículo N. 37 de la Ley General de Control Interno, en el sentido de ordenar la implementación de las recomendaciones de los Informes de Auditoría dirigidos al Consejo Universitario, en un plazo de 30 días hábiles a partir de la recepción del mismo; el artículo indicado cita lo siguiente:

*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.*

La legislación señala que en caso de discrepar de las recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga, todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la Auditoría Universitaria.