



Servicio Fitosanitario del Estado



Auditoría Interna

Martes 13 de diciembre de 2011
AI SFE 232-2011

Ingeniera
Magda González Arroyo, Directora
Servicio Fitosanitario del Estado (SFE)

Estimada señora:

En el Plan Anual de Labores de la Auditoría Interna para el presente año, se asignaron recursos para **"EVALUAR LA GESTIÓN RELATIVA A LA ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS CON CARGO A LOS RECURSOS DEL SERVICIO FITOSANITARIO DEL ESTADO"**; lo cual se realizó mediante contratación directa adjudicada al DESPACHO LARA EDUARTE s.c., según Pedido de Compra N° 000717 del 23/06/2011 (Contratación Directa 2011LA-000110-10008).

El inicio del mencionado estudio fue comunicado a la Jefatura a.i. del Departamento Administrativo y Financiero mediante el oficio AI SFE 112-2011 del 01/07/2011 y una vez que el citado Despacho concluyó con la ejecución del mismo, este órgano de fiscalización coordinó con la administración del SFE a efecto de comentar los resultados obtenidos. La Conferencia Final de Resultados se llevó a cabo el día 06/12/2011, en la cual participó personal de esta Auditoría Interna, del Despacho contratado; así como el Subdirector del SFE, la Jefatura del Departamento citado, la Proveedora y Subproveedora Institucional y un analista de compras.

Posteriormente se acordó que el cronograma de actividades, cuya implementación permitiría atender las recomendaciones contenidas en el citado informe, se debía remitir a esta Auditoría Interna a más tardar el día 30/01/2012.

POR UNA AGRICULTURA MÁS COMPETITIVA Y SOSTENIBLE

Servicio Fitosanitario del Estado, MAG • cédula 3-007-521568 • Teléfono: (506) 2549-3400 • www.sfe.go.cr

Correo electrónico hvalerin@sfe.go.cr; Teléfono directo: 2549-3450 / Extensión: 1050



Servicio Fitosanitario del Estado



Auditoría Interna

AI SFE 232-2011

Ing. Magda González Arroyo, Directora SFE

Es necesario señalar que la actividad de adquisición de bienes y servicios de SFE ha sido auditada por esta Auditoría Interna y los resultados de esa gestión están contenidos en nuestros informes N° AI-SFE-SA-INF-005-2009 y N° AI-SFE-SA-INF-001-2010; los cuales fueron comunicados con oficios AI SFE 172-2009 del 05/11/2009 y AI SFE 020-2010 del 09/02/2010, respectivamente. A la fecha, se encuentran pendientes de atención varias de las recomendaciones contenidas en esos informes.

Aún cuando los resultados de los estudios de auditoría realizados reflejan una serie de debilidades de control interno vinculadas con la materia de contratación administrativa, es importante señalar que la entrada en operación de la Proveeduría Institucional del SFE es relativamente reciente (inició su funcionamiento en forma independiente de la Proveeduría Institucional del MAG en el mes de enero de 2010); situación que de una u otra forma, ha incidido en que el fortalecimiento del accionar de esa dependencia se haya ido dando en forma paulatina.

El informe emitido por el DESPACHO LARA EDUARTE s.c., que se remite en esta oportunidad, se conforma de 13 hallazgos y el mismo se identifica con el N° AI-SFE-SA-INF-020-2011. No obstante, considerando el contenido del oficio de fecha 12/12/2011 del citado Despacho, así como información adicional obtenida en la rendición de cuentas vinculada con el Departamento Administrativo y Financiero del SFE llevada a cabo el día 30/11/2011; este órgano de fiscalización procede a comunicar en forma complementaria a lo descrito en el mencionado informe, los hallazgos N° 14 y N° 15.

A efecto de dar información complementaria que facilite el giro de instrucciones, en el cuadro siguiente se visualizan algunos de los cargos de las dependencias que por la naturaleza de la información descrita en los respectivos hallazgos, deberían participar en la implementación de las correspondientes recomendaciones:

Hallazgo N°	Recomendaciones N°	Dependencias
1	3.1.5.1	Jefaturas del Depto. Administrativo y Financiero y de la Proveeduría Institucional

El cuadro continúa en la página siguiente.

POR UNA AGRICULTURA MÁS COMPETITIVA Y SOSTENIBLE

Servicio Fitosanitario del Estado, MAG • cédula 3-007-521568 • Teléfono: (506) 2549-3400 • www.sfe.go.cr

Correo electrónico hvalerin@sfe.go.cr; Teléfono directo: 2549-3450 / Extensión: 1050



Servicio Fitosanitario del Estado



Auditoría Interna

AI SFE 232-2011

Ing. Magda González Arroyo, Directora SFE

Hallazgo N°	Recomendaciones N°	Dependencias
2	3.2.5.1	Responsable del Depto. Administrativo y Financiero, de la Proveduría Institucional, Unidad Financiera, Depto. Operaciones Regionales, Unidad de Planificación, Control Interno y Gestión de Calidad
	3.2.5.2	Responsable del Depto. Administrativo y Financiero, de la Proveduría Institucional y la Unidad de Asuntos Jurídicos
3	3.3.5.1	Responsable del Depto. Administrativo y Financiero, de la Proveduría Institucional y del Depósito de Documentos
	3.3.5.2	Responsable del Depto. Administrativo y Financiero y de la Proveduría Institucional
	3.3.5.3	Responsable del Depto. Administrativo y Financiero, de la Proveduría Institucional, del Depósito de Documentos y de la Unidad de Planificación, Control Interno y Gestión de Calidad
4	3.4.5.1	Responsable del Depto. Administrativo y Financiero y de la Proveduría Institucional
5	3.5.5.1	Responsable del Depto. Administrativo y Financiero, de la Proveduría Institucional y de la Unidad de Planificación, Control Interno y Gestión de Calidad
6	3.6.5.1 y 3.6.5.2	Responsable del Depto. Administrativo y Financiero, de la Proveduría Institucional y del Depósito de Documentos
7	3.7.5.1, 3.7.5.2 y 3.7.5.3	Directora y/o Subdirector
8	3.8.5.1	Responsable del Depto. Administrativo y Financiero, de la Proveduría Institucional y de la Unidad de Planificación, Control Interno y Gestión de Calidad
9	3.9.5.1	Responsable del Depto. Administrativo y Financiero y de la Proveduría Institucional
10	3.10.5.1	Responsable del Depto. Administrativo y Financiero, de la Proveduría Institucional y de la Unidad de Planificación, Control Interno y Gestión de Calidad
11	3.11.6.1	Directora y/o Subdirector; y responsable del Depto. Control Fitosanitario y de la Unidad de Planificación, Control Interno y Gestión de Calidad

El cuadro continúa en la página siguiente.

POR UNA AGRICULTURA MÁS COMPETITIVA Y SOSTENIBLE

Servicio Fitosanitario del Estado, MAG • cédula 3-007-521568 • Teléfono: (506) 2549-3400 • www.sfe.go.cr

Correo electrónico hvalerin@sfe.go.cr; Teléfono directo: 2549-3450 / Extensión: 1050



Servicio Fitosanitario del Estado



Auditoría Interna

AI SFE 232-2011

Ing. Magda González Arroyo, Directora SFE

Hallazgo N°	Recomendaciones N°	Dependencias
12	3.12.5.1	Responsable del Depto. Administrativo y Financiero, de la Proveduría Institucional, de la Unidad de Servicios Generales y de la Unidad de Planificación, Control Interno y Gestión de Calidad
13	3.13.6.1	Directora y/o Subdirector; y responsable del Depto. de Laboratorios y de la Unidad de Planificación, Control Interno y Gestión de Calidad; así como la participación de la Comisión de Salud Ocupacional
14	3.14.5.1 y 3.14.5.2	Directora
15	3.15.5.1	Responsable del Depto. Administrativo y Financiero, y de la Proveduría Institucional

El archivo digital del informe N° AI-SFE-SA-INF-020-2011 y de la presente comunicación se está remitiendo a las siguientes direcciones de correo electrónico: mgonzalez@sfe.go.cr; cpadilla@sfe.go.cr; hvegav@sfe.go.cr; gavila@sfe.go.cr; con el propósito de facilitar la remisión del mismo a otros funcionarios, según corresponda. Asimismo, se indica que dicho informe también puede ser consultado en la página web del SFE, en el espacio destinado a esta Auditoría Interna.

Sin otro particular,

Lic. Henry Valerín Sandino
Auditor Interno SFE

HVS/R CJ

ci Ing. Carlos Padilla Bonilla, Subdirector SFE
Lic. Henry Vega Vega, Jefe a.i. Depto. Administrativo y Financiero SFE
Licda. Glenda Ávila Isaac, Proveedora Institucional SFE
Archivo / Legajo

POR UNA AGRICULTURA MÁS COMPETITIVA Y SOSTENIBLE

Servicio Fitosanitario del Estado, MAG • cédula 3-007-521568 • Teléfono: (506) 2549-3400 • www.sfe.go.cr

Correo electrónico hvalerin@sfe.go.cr; Teléfono directo: 2549-3450 / Extensión: 1050



Servicio Fitosanitario del Estado

Auditoría Interna



Hallazgo N° 14

INFORME AI-SFE-SA-INF-020-2011

POR UNA AGRICULTURA MÁS COMPETITIVA Y SOSTENIBLE

Servicio Fitosanitario del Estado, MAG • cédula 3-007-521568 • Teléfono: (506) 2549-3400 • www.sfe.go.cr

Correo electrónico hvalerin@sfe.go.cr; Teléfono directo: 2549-3450 / Extensión: 1050



3.14 Declarada "contratación irregular" la Licitación Abreviada N° 2007LA-000441-17100 (adjudicada a la empresa consultora Rafael Bazo y Asociados S.A., para el desarrollo de planos constructivos, especificaciones técnicas y servicios complementarios del edificio del SFE)

3.14.1 Criterio

3.14.1.1 Ley General de Control Interno N° 8292, artículos 10 y 39

3.14.1.2 Ley de Contratación Administrativa N° 7494, artículos 21 (tercer párrafo) y 96 bis inciso d).

3.14.1.3 Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa N° 7494, artículos 210 y 214.

3.14.2 Condición

Como producto del estudio realizado, se determinó que el "Proyecto de conclusión y acabados del edificio sede del Servicio Fitosanitario del Estado" se conformó en forma integral por los siguientes procesos de contratación administrativa:

- Licitación Abreviada N° 2007-LA-000441-17100, correspondiente a la contratación de una consultoría para el desarrollo de planos constructivos, especificaciones técnicas y servicios complementarios, vinculados con el mencionado proyecto; proceso de contratación adjudicado a la empresa Rafael Bazo y Asociados S.A.
- Licitación Pública N° 2009-LN-000052-17100, relativa a la contratación de servicios de inspección para el citado proyecto; proceso de contratación adjudicado al consorcio Ossenbach, Pendones, Bonilla y Asociados S.A, Grupo Ieca S.A. y Tecnoconsult.
- Licitación Pública 2009-LN-000002-17100 correspondiente al proceso constructivo; proceso de contratación adjudicado a la empresa "Constructora Navarro y Avilés S.A."

De acuerdo con la información obtenida, se tuvo conocimiento de que mediante la Resolución N° DM.1207-09 del 17 de diciembre de 2009, suscrita por la Ministro de Agricultura y Ganadería en ejercicio, con relación a la Licitación Abreviada N° 2007-LA-000441-17100 se resolvió lo siguiente:

(...)

Se evidencia de los hechos y derecho señalados y del principio de buena fe contractual, que la obligación de los particulares y de la Administración, es verificar que se observen los formalismos esenciales contenidos en el Ordenamiento Jurídico,

POR UNA AGRICULTURA MÁS COMPETITIVA Y SOSTENIBLE

Servicio Fitosanitario del Estado, MAG • cédula 3-007-521568 • Teléfono: (506) 2549-3400 • www.sfe.go.cr

Correo electrónico hvalerin@sfe.go.cr; Teléfono directo: 2549-3450 / Extensión: 1050



al no hacerlo incurre en una relación abiertamente irregular, entendiéndose por esta figura aquella contratación en la que no se observan las normas, procedimientos o requisitos que establece el Ordenamiento Jurídico, pero se han recibido los bienes o servicios en forma satisfactoria y con un claro beneficio para la Institución, se debe indemnizar al contratista por la prestación brindada.

(...)

En relación a estos criterios vinculantes, no procede efectuar un pago si estamos ante una contratación irregular, sino el reconocimiento de una indemnización -en los términos expuestos-, con el fin de evitar enriquecimiento sin causa en favor de la Administración, visto el provecho que obtuvo la Administración por los servicios de consultoría prestados por el contratista.

(...)

Es por eso que debemos tomar en cuenta que en estas situaciones se desarrolla lo que conocemos como culpa concurrente, mediante la cual ambas partes asumen su responsabilidad, ante la negligencia de la Administración por un lado, y la inobservancia de los procedimientos establecidos por parte del oferente (filosofía del numeral 21 de la Ley de Contratación Administrativa), norma que implícitamente contiene la sanción al precisar que "En virtud de esta obligación, para fundamentar gestiones resarcitorias, no podrá alegar desconocimiento del ordenamiento aplicable ni de las consecuencias de la conducta administrativa".

(...)

EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA RESUELVE

Primero: Rechazar en todos sus extremos el reclamo administrativo para ajuste de honorarios presentado por el señor Rafael Bazo Odor, en su calidad de Apoderado Generalísimo sin límite de suma de la firma RAFAEL BAZO Y ASOCIADOS S,A, con motivo de la Licitación Abreviada N° 2007LA-000441-17100, por las razones que se exponen en la parte resolutive y considerativa de esta Resolución,

Segundo: Cancelar a título de indemnización a la empresa Bazo y Asociados SA, el monto correspondiente al reclamo planteado menos el lucro previsto, que al no estar debidamente desglosado en la estructura del precio, deberá restársele un diez por ciento del monto total, de acuerdo a lo establecido en el artículo 210 del Reglamento a Ley de Contratación Administrativa.

Tercero: Instaurar los procedimientos investigativos a efectos de determinar las supuestas responsabilidades de los funcionarios del SFE y de la Asesoría Legal que participaron en el proceso licitatorio.

Cuarto: Dar por agotada la vía administrativa.

Quinto: Notifíquese la presente resolución al señor Rafael Bazo Odor al telefax 2231-2917.



Según se nos indicó en la Asesoría Legal del MAG, el anterior Ministro de Agricultura y Ganadería mediante resolución administrativa ordenó la conformación de un órgano investigador, con el fin de que se analizara la eventual responsabilidad de los funcionarios involucrados y que aparentemente propiciaron que dicho proceso se declarara como una contratación irregular. En ese sentido, se nos indicó que lo que está pendiente es rendir el informe respectivo, mismo que será dirigido a la Ministra de Agricultura y Ganadería con el propósito de que se adopten las medidas que al efecto correspondan.

3.14.3 Causa

3.14.3.1 La falta de seguimiento ha propiciado que a la fecha no se haya exigido por parte de instancia competente, la presentación del informe final que debe rendir el respectivo órgano de investigación.

3.14.4 Efecto

3.14.4.1 Considerando que a la fecha el órgano de investigación no ha rendido el informe respectivo, la administración activa no ha podido establecer (de existir) las responsabilidades en contra de los funcionarios respectivos.

3.14.5 Recomendaciones

3.14.5.1 Coordinar con la señora Ministra de Agricultura y Ganadería, con el fin de que se giren las instrucciones respectivas, a efecto de que el órgano de investigación que analizó lo acontecido con la Licitación Abreviada N° 2007-LA-000441-17100 rinda el informe correspondiente en un plazo razonable. La gestión que se emprenda al respecto deberá quedar debidamente documentada.

3.14.5.2 Dar seguimiento hasta la resolución final que se llegue a emitir con respecto a la determinación de eventuales responsabilidades en contra de los funcionarios respectivos. La gestión que se emprenda al respecto deberá quedar debidamente documentada.



Servicio Fitosanitario del Estado

Auditoría Interna



Hallazgo N° 15

INFORME AI-SFE-SA-INF-020-2011

POR UNA AGRICULTURA MÁS COMPETITIVA Y SOSTENIBLE

Servicio Fitosanitario del Estado, MAG • cédula 3-007-521568 • Teléfono: (506) 2549-3400 • www.sfe.go.cr

Correo electrónico hvalerin@sfe.go.cr; Teléfono directo: 2549-3450 / Extensión: 1050



3.15 Excesiva utilización por parte de la Proveeduría Institucional del SFE del proceso denominado "Contratación directa"

3.15.1 Criterio

3.15.1.1 Ley General de Control Interno N° 8292, artículos 10 y 39.

3.15.1.2 Ley de Contratación Administrativa N° 7494, artículos 37, 96 bis inciso d).

3.15.1.3 Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa N° 7494, artículo 13.

3.15.2 Condición

Se determinó que el procedimiento de contratación administrativa utilizado con mayor frecuencia por la Proveeduría Institucional del SFE durante el período del estudio, para adquirir bienes y servicios fue el denominado "contratación directa".

Dicho proceder se mantuvo durante el año 2011; lo anterior considerando los datos suministrados por la citada Proveeduría Institucional a esta Auditoría Interna, tal y como se muestra en la siguiente diapositiva¹:



¹ Presentación en PowerPoint denominada "Rendición de Cuentas Proveeduría".



En el pronunciamiento N° 6866 del 16/07/2010 la Contraloría General de la República, señaló lo siguiente:

(...) Me refiero a su oficio DE 1517-06-2010 del 21 de julio de 2010, mediante la cual solicita criterio sobre un caso particular, a efectos de determinar si existe fraccionamiento o evasión de controles.

Al respecto es importante aclararle que no puede esta Contraloría General de la República referirse a un caso concreto, por la vía consultiva, por lo que la decisión final es de entera responsabilidad de la entidad licitante. Sin embargo, es importante hacer algunas precisiones de carácter general asociadas a sus inquietudes.

En primer término, la fragmentación o fraccionamiento es una actuación que el ordenamiento jurídico considera irregular, según los términos que indica el artículo 13 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.

*Hay dos elementos importantes a destacar sobre lo que regula la citada norma. En primer término debe existir el trámite de dos o más procedimientos **menos** rigurosos que el que correspondía tramitar. De tal suerte que si se tramitan varias licitaciones públicas no configura fragmentación. El otro aspecto a señalar es que debe tratarse de bienes **idénticos** tramitados bajo concursos distintos, no de bienes "similares".*

En cuanto al tema de la evasión de los controles ha de tenerse claridad lo que señala el numeral 5 del supracitado reglamento, que en lo que interesa, indica:

"De igual forma, la Administración, no podrá variar el procedimiento que por monto corresponda o realizar más de un procedimiento, aunque sean formalmente más rigurosos, para evadir controles tales como el refrendo o la interposición de recursos ante la Contraloría General de la República. El incumplimiento de lo aquí dispuesto generará falta grave."

Es claro que puede haber una falta grave si se tiene la clara intención de tramitar varios procedimientos para dividir un mismo objeto con la finalidad de evadir controles. Así, por ejemplo, si se tiene un mismo objeto que por su cuantía es propio de una Licitación Pública pero se contrata por medio de dos licitaciones de ese tipo no configura fraccionamiento; pero si la separación del objeto se hace con la intención de que el monto separado no alcance un eventual recurso de apelación, ahí se configura una falta grave.

En este punto es vital tomar en cuenta que para que esa falta se configure, debe tratarse, al igual que el fraccionamiento, de objetos idénticos divisibles, de tal suerte que si se tienen bienes o servicios similares pero con algunas condiciones sustantivas distintas, que incluso derivarían en líneas diferentes dentro una licitación, y se adquieren por concursos distintos, no se configura la falta señalada en el numeral 5.
(...)



3.15.3 Causa

3.15.3.1 La falta de una adecuada planificación y/o coordinación en la adquisición de bienes y servicios son elementos que están incidiendo negativamente en la determinación de los procedimientos de contratación administrativa que más se ajusten a las necesidades del SFE y sobre todo al cumplimiento de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico.

3.15.4 Efecto

3.15.4.1 Podrían estarse solventando necesidades de bienes y servicios en las diferentes dependencias del SFE a través de fragmentación de compras, lo que podría eventualmente originar la determinación de responsabilidades en contra de los funcionarios que por acción u omisión estén permitiendo tal situación.

3.15.5 Recomendación

3.15.5.1 Establecer los mecanismos y prácticas de control que permitan ajustar la adquisición de bienes y servicios a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico vigente que regula la materia de contratación administrativa; situación que deberá permitir, entre otros aspectos, la determinación de los procedimientos de contratación que conforme a la planificación institucional (presupuesto y plan de compras) se deben realizar.

Dicha gestión debe estar alineada a dar cumplimiento a cabalidad a la recomendación **3.1.5.1** contenida en el **hallazgo N° 3.1** del presente informe de auditoría.