



Viernes 16 de noviembre de 2012
AI SFE 183-2012

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

Estimada señora:

Considerando los resultados que esta Auditoría Interna obtuvo de la revisión preliminar de la información relativa al proceso de contratación administrativa identificado como Licitación Abreviada 2011LA-000452-10000, se programó un estudio especial para analizar con mayor profundidad la gestión emprendida por la administración del SFE con relación al mismo.

Dicho estudio generó el presente informe de auditoría N° AI-SFE-SA-INF-006-2012, el cual se remite para su conocimiento y atención; con el propósito de que la administración activa del SFE adopte las medidas necesarias que le permitan la implementación de las recomendaciones contenidas en el mismo.

Considerando los resultados obtenidos, es nuestro criterio que el SFE debe realizar esfuerzos inmediatos a efectos de ajustar su sistema de control interno en materia de contratación administrativa. Lo anterior, por cuanto la organización no debe correr riesgo en su gestión al permitir que se presenten en forma reiterada debilidades de control, que podrían eventualmente conllevar a la determinación de responsabilidades en contra de sus funcionarios; especialmente de aquel personal que (por la naturaleza de sus funciones) además de estar obligado a ajustar su accionar al cumplimiento del marco normativo vigente que regula el quehacer de las dependencias bajo su cargo, tiene el deber de asesorar en forma precisa a la alta dirección del SFE en la toma de decisiones.

AI SFE 183-2012

Ing. Magda González Arroyo, Directora SFE

A fin de asesorar a esa autoridad, se informa que la Ley General de Control Interno N° 8292, en el Capítulo III, Sección I, establece los deberes del jerarca y titulares subordinados respecto al sistema de control interno. En ese sentido, señala lo siguiente:

Artículo 12

(...)

- c) *Analizar e implantar, de inmediato, las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la auditoría interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización que correspondan.*

Artículo 17

(...)

- c) *Que sean implantados los resultados de las evaluaciones periódicas que realizan la administración activa, la auditoría interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y demás instituciones de control y fiscalización que correspondan, dentro de los diez días hábiles siguientes a su notificación.*

En cuanto a informes de Auditoría Interna y planteamiento de conflictos, la Ley N° 8292 establece 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.

Artículo 38.- Planteamiento de conflictos ante la Contraloría General de la República. Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas

(...)



Servicio Fitosanitario del Estado

Auditoría Interna



AI SFE 183-2012

Ing. Magda González Arroyo, Directora SFE

Para cumplir con lo que establece la Ley N° 8292 y dar seguimiento a la implantación de las recomendaciones, es necesario que se emitan las instrucciones que correspondan, procediendo a remitir copia de las mismas a esta Auditoría Interna; información que se convertirá en insumo fundamental para que este órgano de fiscalización proceda a verificar la gestión emprendida por la administración con relación a la atención efectiva de las citadas recomendaciones.

Atentamente,

Lic. Henry Valerín Sandino
Auditor Interno

HVS/ RCJ /RAV

Ci Ing. Carlos Padilla Bonilla, Subdirector SFE
 Lic. Henry Vega Vega, Jefe Departamento Administrativo y Financiero
 Archivo/legajo

POR UNA AGRICULTURA MÁS COMPETITIVA Y SOSTENIBLE

III

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



Nº AI-SFE-SA-INF-006-2012
18 DE OCTUBRE DE 2012

INFORME ESTUDIO ESPECIAL

DEBILIDADES DETECTADAS EN EL PROCESO DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA IDENTIFICADO COMO LICITACIÓN ABREVIADA 2011LA-000452-10000

Hecho por: **Lic. Ronald Canales Jiménez**
Auditor Encargado

**Apoyo redacción
Informe:** **Ing. Roberto Aguilar Vargas**
Auditor Asistente

**Revisado y
Aprobado por:** **Lic. Henry Valerín Sandino**
Auditor Interno



RESUMEN EJECUTIVO

1. INTRODUCCIÓN	1
1.1 ORIGEN	1
1.2 OBJETIVO	1
1.3 ALCANCE.....	1
1.4 PERÍODO REVISADO	1
1.5 LIMITACIONES.....	1
1.6 NORMAS TÉCNICAS DE AUDITORÍA.....	2
1.7 COMUNICACIÓN VERBAL DE LOS RESULTADOS.....	2
2. ANTECEDENTES	3
3. RESULTADOS.....	4

RESUMEN EJECUTIVO

Esta Auditoría Interna programó el estudio especial relativo a la Licitación Abreviada 2011LA-000452-10000, con cargo al Plan Anual de Labores del 2012 (código 1.9).

El objetivo del citado estudio fue determinar si la gestión emprendida por la administración del SFE, en el proceso de contratación administrativa identificado como Licitación Abreviada 2011LA-000452-10000, se ajustó a lo establecido en el ordenamiento jurídico y técnico vigente.

Como resultado de la ejecución del mencionado estudio, se determinaron debilidades en la gestión de dicha Licitación; procediendo a describir aquellas calificadas como relevantes y que a nuestro criterio no deben presentarse en futuros procesos de contratación:

1. La Unidad de Tecnología de la Información justificó la necesidad de contratar servicios para la reparación y mantenimiento de equipo de cómputo (incluyendo impresoras) en una "Orden de Inicio" cuya descripción y presupuesto no se ajustó a la recomendación técnica que fue utilizada para soportar las condiciones consignadas en el cartel de licitación.
2. El servicio estipulado en el Cartel relativo a la citada licitación se soportó en contenido presupuestario insuficiente; pues de haberse ejecutado el contrato suscrito durante el año 2011, el recurso destinado no hubiese permitido cubrir el costo total correspondiente a un mes por el servicio respectivo.
3. A pesar de que se aprecia en varios documentos que soportan el servicio requerido por el SFE, que el mismo debía ser cubierto en varios períodos presupuestarios (aspecto que fue previsto en el presupuesto del año 2012), y que la fecha de la suscripción y refrendo del contrato respectivo prácticamente le impedía a la administración iniciar con la ejecución del mismo; la Proveduría Institucional procedió a adjudicar el proceso de contratación administrativa; sin advertir de la insuficiencia presupuestaria relativa al período 2011, a los potenciales oferentes en ninguna etapa del proceso.
4. El problema de insuficiencia presupuestaria tampoco fue advertido por la Unidad de Asuntos Jurídicos; por el contrario, se emitió en primera instancia el borrador del contrato y posteriormente se otorgó el refrendo interno a dicho proceso.
5. Se giró en el mes de diciembre de 2011 una suma de dinero a favor del contratista sin que el mismo hubiese brindado servicio alguno; recurso que fue devuelto en forma posterior, ante gestión emprendida por el SFE.

La administración del SFE realizó acciones orientadas a solucionar las debilidades apuntadas anteriormente; situación que conllevó (entre otros aspectos) a la suscripción de un addendum al contrato respectivo.



Servicio Fitosanitario del Estado

Auditoría Interna



Considerando los resultados obtenidos, es necesario señalar que a pesar de que el proceso mostró varias debilidades, se puede afirmar que la más significativa está relacionada con la insuficiencia presupuestaria; no obstante, de haberse iniciado la ejecución del contrato respectivo durante la segunda quincena del mes de diciembre del 2011, el contenido presupuestario asignado originalmente le hubiese sido suficiente a la administración para hacerle frente al pago por el servicio respectivo.

Tomando en cuenta los resultados obtenidos en forma integral, es criterio de esta Auditoría Interna que aun cuando es evidente que el SFE tiene identificadas necesidades que deben irse atendiendo conforme sus posibilidades, la solución de las mismas no debe estar soportada únicamente en intenciones orientadas a lograr buenos propósitos; sino en una adecuada planificación que propicie la coordinación e intervención de las diferentes instancias involucradas en dar cumplimiento a los objetivos establecidos. Lo anterior debe permitirle a la organización que la gestión que se emprenda sea entendida por cada uno de los actores involucrados; minimizando la posibilidad de que se presenten dudas (a lo interno y externo de la organización), con respecto al accionar institucional llevado a cabo.

Lo antes señalado no puede ser de otra forma, pues una inadecuada gestión podría originar un debilitamiento en la imagen de la organización ante la opinión pública; así como la obligación de determinar las eventuales responsabilidades de carácter administrativo sancionatorio en contra de los funcionarios involucrados y en aquellos casos en que la contratación administrativa califique como "irregular, la investigación de responsabilidades de tipo civil con respecto al contratista; en apego a lo que regula el ordenamiento jurídico con respecto al "debido proceso".

1. INTRODUCCIÓN

1.1 ORIGEN

El estudio especial de auditoría se realizó conforme al numeral 1.9 del Plan Anual de Labores del año 2012.

1.2 OBJETIVO

Determinar si la gestión emprendida por la administración del SFE con relación al proceso de contratación administrativa identificado como Licitación Abreviada 2011LA-000452-10000, se ajustó a lo establecido en el ordenamiento jurídico y técnico vigente.

1.3 ALCANCE

Revisión y análisis de la información y documentación relacionada específicamente con lo siguiente:

- Registro en CompraRed del proceso de contratación administrativa identificado como Licitación Abreviada 2011LA-000452-10000.
- Expediente de contratación administrativa identificado como Licitación Abreviada 2011LA-000452-10000.
- Clasificador por objeto del gasto del Sector Público.
- Criterios legales emitidos por las Asesorías Legales del MAG y el SFE, sobre aspectos vinculados con el proceso de contratación objeto de estudio.
- Pronunciamientos emitidos por la Contraloría General de la República con relación a contrataciones administrativas declaradas como "irregulares" (únicamente como referencia normativa, pero no vinculante para el SFE).
- Límites económicos de contratación administrativa y montos presupuestarios promedios, establecidos por la Contraloría General de la República.

1.4 PERÍODO REVISADO

De enero de 2011 a junio de 2012.

1.5 LIMITACIONES

No se encontraron limitaciones que entorpecieran los procesos de recolección de documentos y obtención de la información acerca del caso, que sirvieron de fundamento para comunicar los resultados contenidos en este informe.

1.6 NORMAS TÉCNICAS DE AUDITORÍA

En la ejecución del presente estudio especial de auditoría se observaron las regulaciones establecidas para las Auditorías Internas en la Ley de Control Interno N° 8292, normas técnicas, directrices y resoluciones emitidas por la Contraloría General de la República; así como lo dispuesto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna del Servicio Fitosanitario del Estado (Decreto Ejecutivo N° 36356-MAG).

1.7 COMUNICACIÓN VERBAL DE LOS RESULTADOS

Los resultados del presente estudio fueron comentados el 15/11/2012, con la administración del SFE en la denominada "Conferencia Final de Resultados"; en ella participaron los siguientes funcionarios:

- Ing. Magda González Arroyo, Directora
- Ing. Carlos Padilla Bonilla, Subdirector
- Lic. Gerardo Castro Salazar, Jefe Unidad de Asuntos Jurídicos
- Lic. Henry Vega Vega, Jefe Depto. Administrativo y Financiero
- Licda. Glenda Ávila Isaac, Proveedora Institucional
- Lic. Didier Suárez Chaves, Jefe Unidad de Tecnología de la Información
- Lic. Jeirmer Mora Pérez, funcionario de la Unidad de Tecnología de la Información
- Licda. Silvia Ramírez Moreira, Funcionaria de la Unidad de Planificación, Gestión de la Calidad y Control Interno

2. ANTECEDENTES

2.1 Informes de auditoría que describen debilidades relacionadas con el sistema de control interno en materia de contratación administrativa

Fecha	Oficio	Informe (*)	Descripción
05/11/2009	AI SFE 172-2009	AI-SFE-SA-INF 005-2009	Evaluación del sistema de control interno relativo a la contratación administrativa con cargo a los recursos del SFE
09/02/2010	AI SFE 020-2010	AI-SFE-SA-INF 001-2010	
13/12/2011	AI SFE 232-2011	AI-SFE-SA-INF-020-2011	Evaluar la gestión relativa a la adquisición de bienes y servicios con cargo a los recursos del SFE

(*) La administración del SFE se encuentra ejecutando cronograma de actividades relativo a la atención de las recomendaciones contenidas en los respectivos informes de auditoría.

2.2 Debilidades detectadas en procesos de contratación administrativa

Procedimiento Contratación	Fecha	Documento	Instrucción	Estado de la instrucción
2011CD-00042-11005 2011CD-0001111-11005	05/09/2011	Resolución DE-11-2011	Declarar proceso como contratación irregular (contratación de servicios de laboratorio)	Se conformó un órgano que se encuentra en forma preliminar investigando la materia de responsabilidades
2011CD-000297-11004	8/05/2012	AJ-059-2012	La Unidad de Asuntos Jurídicos del SFE emitió criterio legal sobre la contratación de servicios para digitalizar expedientes	La Unidad de Proveeduría del SFE tiene el caso en análisis
2011CD-000403-11002	12/03/2012	DSFE 191-2012	La Dirección del SFE advirtió y ordenó que los procesos de contratación se lleven a cabo en apego al ordenamiento a fin de que cumplan con el SCI	La administración ajustó lo relativo a la compra de insumos agrícolas (enfermedades conocidas como "Ojo de Gallo" (Mycena citricolor) y Mal de hilachas (Pellicularia koleroga)
2011CD-000372-13000 2012CD-000068-10900	18/09/2012	DSFE 606-2012	Se ordenó la conformación de un órgano de investigación	Se encuentra analizando lo relativo al tema de la contratación irregular (los procesos tienen relación con la contratación de servicios vinculados con la adopción e implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público)

2.3 Criterio de la Contraloría General de la República (CGR) sobre contratación irregular (no vinculante para el SFE)

La Contraloría General de la República ha tratado el tema relativo a la "contratación irregular" en reiteradas ocasiones. En ese sentido, y a manera de referencia normativa se remite al oficio 7736 del 30/06/2008, mediante el cual el Órgano Contralor atendió consulta sobre ese tema.

3. RESULTADOS

3.1 DEBILIDADES DETECTADAS EN EL PROCESO DE CONTRATACIÓN LICITACIÓN ABREVIADA 2011LA-000452-10000

3.1.1 CRITERIO

- 3.1.1.1** Ley General de Control Interno N° 8292, artículos 10 y 39.
- 3.1.1.2** Ley de Contratación Administrativa N° 7494, artículos 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 21, 45, 46, 63, 64 y 96 bis incisos b y d.
- 3.1.1.3** Ley General de la Administración Pública, N° 6227, artículos 11, 16, 128, 130, 131, 132 y 133.
- 3.1.1.4** Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131, artículos 8 inciso b), 18, 107, 108 incisos b) y f), 109 y 110 incisos a), f) y o).
- 3.1.1.5** Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa N° 7494 (Decreto Ejecutivo N° 33411), artículos 2, 5, 6, 8, 9, 10, 97, 100, 127, 163, 210, 213, 214 y 215.
- 3.1.1.6** Normas de Control Interno para el Sector Público, emitidas por la Contraloría General de la República.

3.1.2 CONDICIÓN

3.1.2.1 Sobre el servicio contratado por medio de la Licitación Abreviada 2011LA-000452-10000

a) Inicio del procedimiento

Mediante el oficio INFO-008-2011 del 18/01/2011, la Jefatura de la Unidad de Tecnología de la Información solicitó a la Unidad de Proveeduría, dar trámite a la Orden de Inicio N° 2011-21 de fecha del 11/01/2011, por un monto de ¢ 2.000.000,00. En la citada Orden de Inicio se consignó, entre otra información, la siguiente:

Código Material / Descripción	Valor Total
10808-015-000001 REPARACIÓN Y/O MANTENIMIENTO CORRECTIVO Y/O PREVENTIVO DE COMPUTADORAS Mantenimiento para los equipos ubicados en la sede central en Sabana, Aeropuerto Juan Santamaría, Programa Moscas de la Fruta en Pavas y Ventanilla Única. 180 estaciones de trabajo 20 portátiles 40 impresoras laser Soplado de los equipos Limpieza de tarjetas Cambio de pasta térmica de los procesadores Limpieza externa de los equipos y componentes Reemplazo de componentes dañados Es necesario que esta contratación tenga una vigencia de 4 años Más especificaciones en la recomendación técnica	2.000.000,00
Monto total de la Orden de Inicio	2.000.000,00

4

POR UNA AGRICULTURA MÁS COMPETITIVA Y SOSTENIBLE

b) Requerimientos técnicos del servicio contratado

Mediante el Cartel Licitación Abreviada 2011LA-000452-10000 (incorpora Anexo 1), se promovió la contratación de un servicio de "Mantenimiento correctivo y preventivo de equipo de cómputo); según Orden de Inicio 2011-021 por un monto de ¢ 2.000.000,00.

En el citado cartel de licitación se indica lo siguiente:

13.1.3 Plazo del contrato: La presente contratación es por un plazo de doce meses (1 año) prorrogable por 3 períodos iguales en caso de que la administración así lo decida.

Ante consulta de esta Auditoría Interna con respecto a la participación que tuvo la Unidad de Tecnología de la Información del SFE en la definición de los objetivos y los términos de referencia consignados en el cartel de dicha Licitación y en el Anexo 1 del mismo, la Jefatura de dicha Unidad señaló lo siguiente: (Oficio TI-047-2012 del 22/08/2012)

*(...) esta unidad se encargó de elaborar la recomendación técnica de la contratación administrativa "Licitación Abreviada 2011LA-000452-10000".
... en enero 2011 mediante Orden de Inicio No. 2011-21 por un monto de ¢ 2.000.000,00 se realizó el trámite, pero es gestionado por la administración hasta mediados de año. Durante este proceso el Lic. Henry Vega en forma verbal nos indica la necesidad de ampliar la contratación y que esta misma empresa entregue los suministros; y que abarque las oficinas del SFE a nivel nacional, esto con el mantenimiento preventivo y correctivo con partes. Debido a lo anterior fue necesario adicionar en el cartel en el Anexo No. 1 las localidades y los equipos, para que las empresas pudieran cotizar de acuerdo a las distancias y los suministros requeridos.*

c) Oferentes invitados a participar

Una vez que se identificaron los oferentes invitados a participar, se les consultó sobre la no remisión de sus ofertas; en términos generales señalaron lo siguiente:

Oferente	Información suministrada por los oferentes a la Auditoría Interna *
SISTEMAS ANALÍTICOS S.A.	<ul style="list-style-type: none"> La invitación a participar no les llegó Sí es su giro de negocio y están interesados en seguir participando
ELECTROIMPEX S.A.	<ul style="list-style-type: none"> El servicio requerido no forma parte de su giro de negocio El hecho de haberse publicado la licitación por un monto inferior al finalmente adjudicado, no fue motivo de desestímulo que provocara su desinterés en dicha contratación
CONTROL ELECTRÓNICO S.A.	<ul style="list-style-type: none"> Desconoce si les llegó la invitación a participar El servicio requerido no forma parte de su giro de negocio
PRODUCTOS AVANZADOS DE COMPUTACIÓN S.A.	No se ubicó la empresa
COMPUTECNOLOGÍA J.A.C.S.A.	<ul style="list-style-type: none"> Desconoce si les llegó la invitación a participar Sí es su giro de negocio y les hubiese interesado ganar el concurso El hecho de haberse publicado la licitación por un monto inferior al finalmente adjudicado, no fue motivo de desestímulo que provocara su desinterés en dicha contratación

() El día 14/09/2012. se consultó para obtener información sobre las razones que tuvieron para no participar en el proceso de licitación.*

Se consultó en el sistema CompraRed sobre los servicios ofrecidos por los oferentes invitados a participar en el concurso; obteniendo los siguientes resultados:

Oferente	Descripción de algunos de los servicios ofrecidos
SISTEMAS ANALÍTICOS S.A.	<ul style="list-style-type: none"> • Mantenimiento, reparación y revisión de teclados • Mantenimiento, reparación y revisión Unidad de cartucho • Mantenimiento, reparación y revisión de mouse • Mantenimiento preventivo unidad de respaldo (back up) • Mantenimiento y reparación de impresora • Mantenimiento y reparación de equipo de cómputo • Servicios de revisión de equipos de cómputo • Mantenimiento, reparación y revisión de SCANNER • Mantenimiento, reparación y revisión de terminales • Mantenimiento de sistemas de Red • Mantenimiento preventivo y correctivo de sistemas informáticos • Contrato de mantenimiento y reparación de equipos de cómputo y sistemas
ELECTROIMPEX S.A.	<ul style="list-style-type: none"> • Reparación y/o mantenimiento correctivo y/o preventivo de computadoras
CONTROL ELECTRÓNICO S.A.	<ul style="list-style-type: none"> • Reparación y/o mantenimiento correctivo y/o preventivo de computadoras • Mantenimiento preventivo unidad de respaldo (back up) • Mantenimiento y reparación de impresora • Mantenimiento y reparación de equipo de cómputo • Servicio de revisión de equipo de cómputo • Mantenimiento, reparación y revisión de unidad de potencia • Mantenimiento de sistema de Red • Mantenimiento preventivo y/o correctivo de software
PRODUCTOS AVANZADOS DE COMPUTACIÓN S.A.	<ul style="list-style-type: none"> • Reparación y/o mantenimiento correctivo y/o preventivo de computadoras • Mantenimiento, reparación y revisión de monitor • Mantenimiento, reparación y revisión de teclado • Mantenimiento, reparación y revisión Unidad de cartucho • Mantenimiento, reparación y revisión de mouse • Mantenimiento preventivo unidad de respaldo (back up) • Mantenimiento y reparación de impresora • Mantenimiento y reparación de equipo de cómputo • Servicio de revisión de equipo de cómputo • Mantenimiento, reparación y revisión de SCANNER • Mantenimiento, reparación y revisión de unidad de potencia • Mantenimiento, reparación y revisión de terminales
COMPUTECNOLOGÍA J.A.C.S.A.	<ul style="list-style-type: none"> • Reparación y/o mantenimiento correctivo y/o preventivo de computadoras • Mantenimiento, reparación y revisión de monitor • Mantenimiento, reparación y revisión de teclado • Mantenimiento, reparación y revisión Unidad de cartucho • Mantenimiento, reparación y revisión de mouse • Mantenimiento preventivo unidad de respaldo (back up) • Mantenimiento y reparación de impresora • Mantenimiento y reparación de equipo de cómputo

A pesar de lo señalado por algunos de los oferentes consultados en cuanto a que el servicio requerido por el SFE no forma parte de su giro de negocio; se infiere que fueron invitados considerando la descripción de los servicios que ellos ofrecen, situación que podría estar induciendo a error a la administración.

De acuerdo con la información suministrada, es por medio de la infraestructura establecida para la operación del sistema CompraRed que se realizan en forma directa las notificaciones a los oferentes seleccionados para que participen (ejemplo: correo electrónico, mensajes de texto, llamadas telefónicas). En ese sentido, según los procedimientos que regulan la operación del citado sistema; la responsabilidad de verificar si han sido invitados o no a

participar en los diferentes concursos promovidos por las instituciones públicas, recae directamente en los mismos oferentes.

d) Tipo de procedimiento de contratación utilizado

Considerando que el citado proceso se soportó en la Orden de Inicio N° 2011-21, de fecha 11/01/2011 por un monto de ¢ 2.000.000 y tomando en cuenta los límites de contratación establecidos por la Contraloría General de la República para el año 2011; se consultó a la Proveedora Institucional con respecto a la razón que imperó para emitir la contratación descrita en la citada Orden de Inicio como un procedimiento de licitación abreviada, a lo que respondió (Oficio DAF-PI 872-2012 de fecha 27/09/2012): “*La razón que imperó para sacar a concurso el Mantenimiento como una Licitación Abreviada es el proyectar el posible costo mensual por doce meses del año y el costo anual de acuerdo al Estrato que nos corresponde indica que es una Licitación Abreviada.(...)*”.

e) Contenido presupuestario de la Licitación

De acuerdo con el denominado Cartel Licitación Abreviada 2011LA-000452-10000, se promovió la contratación de servicio de mantenimiento correctivo y preventivo del equipo de cómputo por un año con la posibilidad de prorrogarlo por tres períodos iguales, (para lo cual se contaba en el año 2011 con un contenido presupuestario de ¢ 2.000.000,00; monto que no era suficiente ni para cubrir el costo de un mes de servicio), habiéndose adjudicado la licitación por una suma mayor.

Se consultó ese particular a la Proveedora Institucional, quien indicó lo siguiente: (Oficio DAF-PI 872-2012)

(...) La Orden de Inicio No 2011- 21 de fecha 11 de enero del 2011 por un monto de ¢ 2.000.000,00 (Dos millones de colones), fue considerando el costo de un mes, aunque no se especificó en el cartel. Si bien es cierto que la Orden de Inicio se presentó a la Proveeduría desde el 11 de enero, no se presentaron las especificaciones técnicas hasta el 22 de junio del mismo año y el borrador del cartel en el mes de setiembre. Cuando se decidió sacar a concurso el Mantenimiento Correctivo y Preventivo de Equipo de Cómputo se estaba cursando el último cuatrimestre del año, por lo que se decidió no aumentar el monto de la Orden de Inicio por cuanto, de llegar a concluirse el concurso e iniciar a ejecutarse dicho contrato solo se calculó que solo se podría ejecutar un mes cuando mucho dos meses. Por la razón anteriormente planteada no se aumentó el probable costo anual a la orden de inicio, si este se perdería al cierre económico y habría que cargar dicha orden de pedido al presupuesto del período presupuestario siguiente. (...)

(...) como se indicó en el primer punto de este oficio el período en que se inició el proceso de contratación (último trimestre del 2011), no es necesario contar con el contenido de todo un año, por cuanto a la hora de ejecutar el mismo, se requiere el costo del monto a ejecutar en el año presupuestario vigente. (...)

f) Servicio y precio de la oferta

La única oferta que se consideró elegible, fue presentada por la firma IPL Sistemas S.A., que no fue de las empresas a las que se cursó invitación. La oferta económica fue por un monto total de ¢37.146.720,00 (¢ 3.095.560,00 mensuales).

Con oficio INFO-100-2011 del 17/11/2011, la Unidad de Tecnología de la Información del SFE emitió criterio favorable con respecto al aspecto técnico de la oferta presentada por la empresa IPL Sistemas S.A.

Mediante el oficio PI-SFE-233.2012 del 19/03/2012, la Jefe a.i. de la Unidad de Proveeduría señaló lo siguiente: *"(...) por medio del oficio INFO-100-2011 (folio 189) el Lic. Didier Suarez Chaves-Jefe Tecnología de Información, indica textualmente: IPL Sistemas S.A., si cumple con todos los requerimientos y condiciones técnicas del cartel; por lo que la Proveeduría procedió a adjudicarle a dicha empresa; cuando se envía la oferta al que solicita el servicio es para que verifique si cumple con lo solicitado, y uno de los aspectos que debe valorar es el costo del servicio ya que como solicitante del mismo son los que pueden decir si es un precio excesivo."*

Con respecto a la participación que tuvo la Unidad de Tecnologías de la Información en la revisión técnica de la oferta presentada por la empresa IPL Sistemas, en forma previa a la adjudicación del servicio contratado, la Jefatura de la citada Unidad de Tecnología señaló lo siguiente (Oficio TI-047-2012 del 22/08/2012): *"Esta Unidad se encargó de la revisión de las especificaciones técnicas solicitadas en el cartel, al ser el único oferente solo se revisó una oferta, la cual indicaba en la página No. 2 que la empresa entendía y aceptaba el contenido de 2 millones de colones, por lo que asumimos según la información suministrada por la Proveeduría Institucional ... que se iba a iniciar el contrato con el monto de ¢ 2.000.000 que tenía presupuesto Tecnología de Información y que el 2012 se daría el contenido presupuestario restante. (...)"*

g) Adjudicación de la contratación

En el documento denominado "Análisis Integral" N° 109-2011, se indica que dicho análisis se fundamenta en la Orden de Inicio N° 2011-021 emitida por la suma de ¢2.000.000,00; sin embargo, se recomendó adjudicar a la empresa IPL Sistemas S.A. un monto de ¢ 37.146.720,00 anuales (el contenido presupuestario asignado, no permitía cubrir el costo del servicio mensual establecido en la suma de ¢3.095.560,00).

En la Resolución de Adjudicación N° 441-2011, se consigna en el "Resultando" N° 2, que dicha gestión se soporta en la Orden de Inicio N° 2011-021 por un monto de ¢2.000.000,00; no obstante, se adjudicó a la empresa IPL Sistemas S.A, la suma de ¢37.146.720,00 (¢3.095.560,00 mensuales).

Consistente con lo antes descrito, mediante el Pedido de Compra N° 001160 del 20/12/2011 por un monto de ¢37.146.720,00, se formalizó el servicio contratado a la empresa IPL Sistemas S.A. En dicho Pedido se consigna que la forma de pago será la "usual de Gobierno" y que dicho proceso se soporta en la Solicitud de Pedido 2011-21 por un monto de ¢2.000.000,00.

h) Contrato suscrito entre el SFE y la empresa IPL Sistemas S.A.

Mediante oficio UAJ.178-2011 del 15/12/2011, la Unidad de Asuntos Jurídicos del SFE remitió a la Unidad de Proveeduría el borrador de contrato relativo al servicio requerido por el SFE, según los términos de la Licitación Abreviada 2011LA-000452-10000 (no se evidenció ningún tipo de advertencia vinculada con insuficiencia presupuestaria).

Por medio del oficio AJ 182-2011 del 19/12/2011, la Unidad de Asuntos Jurídicos del SFE remitió a la Unidad de Proveeduría el contrato N° 66-2011 del 15/12/2012, con la aprobación interna (relacionado con la Licitación Abreviada 2011LA-000452-10000) por un monto de ¢37.146.720,00 (¢3.095.560,00 mensuales). Al respecto, no se evidenció ningún tipo de advertencia vinculada con insuficiencia presupuestaria.

En la Cláusula Primera relativa al "Objeto del Contrato" se hace referencia a la Orden de Inicio N° 2011-21 de fecha 11/01/2011 y a la Resolución de Adjudicación N° 441-2011. Asimismo, en la Cláusula Quinta se señala: "*La Contratista se compromete a brindar el mantenimiento correctivo y preventivo, con partes a nivel de Hardware, a equipos de cómputo (estaciones de trabajo, impresoras monocromáticas, impresoras a color, impresoras de matriz de punto, impresoras de inyección de tinta, multifuncionales, que se encuentran en uso en la Institución y en las Oficinas Regionales, cuyo periodo de garantía ha vencido, debiendo mantenerlos en buen estado, para garantizar la continuidad de la plataforma de servicios. En la misma debe cumplir con todos los objetivos específicos, que están dados en las Condiciones Generales del cartel de la Licitación objeto de este contrato.*" (es necesario señalar, que en apariencia el citado contrato no contempló la Cláusula Sexta).

Con oficio DAF-PR-318-2012 del 25/04/2012, la Proveedora a.i. de la Unidad de Proveeduría del SFE, señaló lo siguiente:

(...) Por medio de la resolución de adjudicación 441-2011 de fecha 2 de diciembre de dos mil once se adjudicó el "Mantenimiento Preventivo y Correctivo de Equipo de Cómputo", en ese momento se contaba con una reserva presupuestaria de 2.000.000,00 (dos millones de colones), monto que se indica en dicha resolución.

En vista de que se estaba en el último mes del año y no se sabía si iba a dar tiempo de iniciar la ejecución del contrato en este mismo mes o a inicios del mes de enero del 2012, la Proveeduría no vio inconveniente alguno en continuar con el proceso de contratación en lo que respecta a la firma del contrato por parte de las partes y posteriormente la emisión de la orden de compra el día 20 de diciembre del 2011.

En razón de que se laboraba hasta el día 21 de diciembre del 2011, un día después de notificado el retiro del pedido de compra, se evidencia que el inicio del contrato se daría hasta el mes de enero del 2012, por lo que el contenido presupuestario comprometido en el 2011 no se iba a ejecutar, razón por la cual la Unidad solicitante debía de prever el contenido presupuestario necesario para poder dar inicio a la ejecución del contrato.
(...)

Por medio del oficio TI-018-2012 del 26/04/2012, la Jefatura de la Unidad de Tecnología de la Información del SFE, señaló lo siguiente:

(...)
3 ... *El monto del contrato N° 66-2011 no coincidía con la orden de inicio firmada por este servidor ya que se pretendía únicamente contratar un servicio de mantenimiento de equipo de cómputo para las siguientes oficinas: Sede Central del SFE, Aeropuerto Juan Santamaría, Moscas de la Fruta y Pavas, tal y como se había realizado en años anteriores (adjunto copia del oficio INDO-008-2011), el cual tenía un valor aproximado de 2 millones de colones, motivo por el cual la orden de inicio se realizó por este monto.*

El contrato nunca llegó a mis manos para analizarlo o revisarlo antes de ser firmado, fue hasta el día 23 de enero del 2012 en que logré ver una copia del mismo y de inmediato envié el correo adjunto a la Proveedoradora Institucional a.i. del SFE indicando que los montos de la orden de inicio y el cartel de licitación no coincidían con el contrato, ...

Es importante aclarar que la Unidad de TI siempre manejó un contenido presupuestario acorde a las orden de inicio N° 21 realizada para este trámite por un monto de 2.000.000,00 de colones, lo cual se puede comprobar en el encabezado del respectivo cartel de Licitación Abreviada 2011LA-000452-10000, el cual dice textualmente lo siguiente: "Para el presente concurso se cuenta con un presupuesto de 2.000.000,00 (Dos millones de colones con 00/100)", el cual fue aceptado por la empresa en su oferta (adjunto copia del encabezado del cartel de licitación y de la página 1 y 2 de la oferta presentada por la empresa IPL Sistemas). ...

La Proveedoradora Institucional también señaló que "La Unidad de Tecnología de la Información no tuvo participación previa alguna en la revisión técnica del contrato que se suscribió entre el Servicio Fitosanitario del Estado y la empresa IPL Sistemas". (Oficio N° DAF-PI 872-2012)

Ante consulta formulada a la Jefatura de la Unidad de Asuntos Jurídicos del SFE con relación al otorgamiento del refrendo, aun cuando existía insuficiencia presupuestaria; mediante oficio AL-056-2012 del 03/05/2012, señaló lo siguiente: "En primera instancia y por un error involuntario, al realizar el análisis respectivo para otorgar la autorización interna, so (sic) se detectó que el contenido presupuestario para esta contratación era insuficiente; sin embargo, en aras de enderezar el proceso, se realizaron las gestiones administrativas correspondientes para subsanar la actuación."

3.1.2.2 Ajustes a la ejecución del contrato relativo al servicio contratado por medio de la Licitación Abreviada 2011LA-000452-10000

a) Orden de Inicio N° 2012-178 complementaria a la Orden de Inicio N° 2011-21

En forma complementaria a la Orden de Inicio N° 2011-21, y con cargo al presupuesto 2012 se emitió la Orden de Inicio N° 2012-178 de fecha 09/02/2012 por un monto de ¢ 35.146.720,00. Lo anterior a efecto de asignar los recursos suficientes para hacerle frente al contrato N° 66-2011 (y el respectivo addendum).

Por medio del oficio TI-018-2012 del 26/04/2012, la Jefatura de la Unidad de Tecnología de la Información del SFE, señaló lo siguiente: "(...) Fue hasta el presente año que con la finalidad de subsanar el error el Jefe del Departamento Administrativo y Financiero y la Proveedora Institucional a.i. solicitan a la Unidad de TI crear la orden de inicio N° 2012-178 por un monto de 35.146.720,00, el cual sumado a los 2.000.000,00 de la orden de inicio 2011-21, dan el contenido total al contrato 66-2011 (...)".

b) Addendum al Contrato N° 66-2011

Por medio de un Addendum de fecha 02/03/2012 debidamente refrendado por la Unidad de Asuntos Jurídicos del SFE, se procedió a ajustar una serie de aspectos con el fin de ejercer un mejor control relativo a la ejecución del Contrato N° 66-2011; considerando las debilidades que presentaba el mismo.

Por medio del oficio TI-018-2012 del 26/04/2012, la Jefatura de la Unidad de Tecnología de la Información del SFE, señaló que en el punto 14 del cartel de licitación se detallan los lugares a visitar con su respectiva ubicación y jornada laboral y que las fechas de las visitas se definirán previa coordinación con los jefes regionales; adicionalmente en la Contratación Abreviada 2011LA-000452-10000, se creó un cronograma de visitas dentro del Addendum al contrato.

3.1.2.3 Sobre la ejecución del Contrato N° 66-2011

a) Pago incorrecto a favor del contratista

Mediante la factura comercial N° 0028631 del 20/12/2011 por un monto de ¢2.000.000,00, la empresa IPL Sistemas S.A. facturó el servicio: "*Mantenimiento Correctivo y Preventivo de Equipo de Cómputo para todos los equipos del Servicio Fitosanitario del Estado. Mes de Diciembre.*". Según información suministrada por la Jefatura de la Unidad de Tecnología de la Información del SFE, la firma de recibido conforme consignada en la factura corresponde a la de un funcionario de dicha dependencia.

Con oficio DAF-PI-1939-2011 del 21/12/2011, la factura comercial N° 0028631 del 20/12/2011 fue remitida por la Unidad de Proveeduría al Área de Tesorería del SFE para el trámite de pago respectivo.

Según los registros del Área de Tesorería del SFE la factura N° 0028631 fue cancelada en el mes de diciembre de 2011, vía transferencia electrónica.

Por medio del oficio TI-018-2012 del 26/04/2012, la Jefatura de la Unidad de Tecnología de la Información del SFE, señaló lo siguiente:

4 ... Según lo conversado con el funcionario (...), al respecto me indica lo siguiente: El Sr. (...) recibió la factura de la empresa IPL Sistemas por un monto de 2.000.000,00 debido a que el día 21 de diciembre del 2011 (último día laboral) la Proveeduría Institucional envió la factura para que fuese recibida conforme por la Unidad de TI, debido a que este servidor se encontraba de vacaciones el Sr. (...) procedió a firmarla. Lo anterior lo hizo el compañero actuando de buena fe debido a que en una reunión realizada días anteriores entre la Proveeduría Institucional, la empresa IPL y el Sr (...) por parte de la Unidad de TI, la Proveeduría y la empresa adjudicada llegaron al acuerdo de que IPL Sistemas presentaría la factura por el monto de 2.000.000,00 con el fin de poder ejecutar el presupuesto del 2011, iniciando el trabajo en el mes de enero del 2012, esto con el objetivo de cancelarles a finales del mes de enero la diferencia del monto total del pago mensual por un monto de 1.095.560,00.

*Es importante anotar que el Sr. (...) desconoce los procesos administrativos que se llevan a cabo en la Proveeduría Institucional del SFE.
(...)*

b) Servicio facturado y cancelado con cargo al Contrato N° 66-2011

De acuerdo con los registros que mantiene la Unidad Financiera del SFE, a la empresa IPL Sistemas S.A. se le ha cancelado por el servicio brindado durante el período comprendido entre el mes de enero a junio del presente año, la suma de ₡ 18.573.360,00 (₡3.095.560,00 mensuales).

Mediante el oficio PI-SFE-233.2012 del 19/03/2012, la funcionaria que ejercía el cargo de Jefe a.i. de la Unidad de Proveeduría señaló que al contar con el contenido presupuestario, con el addendum al contrato firmado por las partes y el contrato de confidencialidad firmado por el adjudicatario se dió trámite a las facturas por los servicios recibidos con el visto bueno de la Unidad de Tecnologías de la Información.

c) Criterio sobre el servicio recibido

Con oficio TI-047-2012 del 22/08/2012 la Jefatura de la Unidad de Tecnología de la Información señaló que habiéndose ejecutado un 65% del contrato que inició en enero del

2012, se está cumpliendo con el cronograma y el servicio recibido ha sido de gran satisfacción ahorrando presupuesto a la Institución.

3.1.2.4 Criterios legales

a) Criterio emitido por la Asesoría Jurídica del MAG

Mediante oficio MAG-AJ-419-2012 del 30/07/2012, la Asesoría Jurídica del MAG señaló lo siguiente:

(...)

... la Orden de Inicio que consideramos dio inicio al proceso de contratación ... responde a un monto de dos millones de colones. Esta Orden de Inicio, tiene como fecha 11 de enero de 2011 y el oficio N° 008-2011, mediante el cual se solicitó a la Proveeduría que se realizaran las acciones respectivas para la contratación del servicio, es de fecha 18 de enero del 2011, y en ella se hace referencia al servicio de mantenimiento y reparación de equipo de cómputo. Hasta ese momento debemos considerar que el proceso de contratación se inició en el primer mes del año 2011, estableciéndose de manera clara el monto de la misma y el objeto de la contratación.

Dos millones era el contenido presupuestario, lo que se confirma al analizar la Orden de Inicio por diez millones de colones, que fue anulada, en la cual consta que no tenía contenido presupuestario.

Sin embargo, la "recomendación técnica" donde se detallan las características de la contratación tiene fecha 33 de junio del 2011, cinco meses después de haberse solicitado la contratación, y en ella se describen las mismas condiciones de la Orden de Inicio que había sido anulada. Debe partirse entonces, que el cartel fue sacado a concurso con un objeto diferente al requerido por la parte interesada, al establecer condiciones que no eran las que estaban vigentes y de esta forma se realizó la invitación a los potenciales oferentes, quienes en esa parte, fueron inducidos a error al presentar sus propuestas, pero en el propio cartel se indicaba que el monto disponible era de dos millones de colones, lo que obviamente era incongruente con el objeto licitado.

La única oferta fue presentada por un monto de 37.146.720 colones por un año (3.095-560/mes), cotizando los servicios que se habían señalado en la citada Orden Inicio anulada, superando en mucho el contenido presupuestario reservado para esta contratación.

En este sentido es necesario recordar lo dispuesto en el artículo 210 del Reglamento General de la Contratación Administrativa el cual expresamente obliga al oferente a verificar la legalidad de los procedimientos de contratación administrativa, y la ejecución contractual, para lo cual tiene a su disposición no solo el cartel sino el propio expediente y por ello estaba claramente dispuesto el objetivo de la contratación y el monto asignado, por lo que era obvio que éste no alcanzaría para adjudicar su oferta, y sin embargo no objeto el cartel, asumiendo como correcto todos sus postulados.

Adicionalmente, considerando el monto que se indicó en la Orden de Inicio de dos millones de colones, el cual correspondiente (sic) a una contratación directa, resulta ilógico haber utilizado la figura de la Licitación Abreviada.

Por otra parte, es necesario señalar la urgente necesidad de que las contrataciones que se lleven a cabo responda a una adecuada planificación, de manera que exista la responsabilidad de elaborar un Programa de Adquisiciones por parte de los funcionarios y darle la debida publicidad por parte de la Proveduría Institucional, donde se enmarcan en forma general las necesidades que debe atender la Administración y el monto disponible.

(...)

Hasta aquí podemos afirmar que desde la orden de inicio, la elaboración del cartel, la valoración técnica y legal de las ofertas y la recomendación de adjudicación, y más a un (sic) el refrendo contractual, son actos que se encuentran viciados de nulidad, que no puede ser subsanados o convalidados, por estar en presencia de una nulidad absoluta desde su origen.

(...)

Dispone la Ley y Reglamento de Contratación Administrativa que no podrá darse ningún acto de adjudicación hasta tanto no se cuente con el disponible presupuestario, norma con la que todos incumplieron.

(...)

*Otro aspecto que debe analizarse, como parte de una contratación viciada de nulidad es que el contrato (**léase correctamente contratación**) se inició en el mes de enero del 2011, pero resulta que hasta el mes de diciembre del mismo año se formalizó, 11 meses después, entonces puede afirmarse que al inicio del año la necesidad de la Unidad de Informática requería una contratación cuyo costo era de dos millones de colones que fue lo presupuestado por todo el año, cualquier contratación que se realizará por un monto mayor, sin la debida justificación y acreditación de mayores recursos, deviene en ilegal. Como excepción a esta premisa ... se podrá solicitar autorización a la Contraloría General de la República para dar inicio en esa condición, sin embargo esta gestión no se realizó, ni se señaló en las bases del concurso sobre esta circunstancia.*

(...)

Para concluir debe aclararse que una contratación se tendrá como irregular

"cuando en su trámite se incurra en vicios graves y evidentes, de fácil constatación, tales como, omisión del procedimiento correspondiente o se hay recurrido de manera ilegítima a alguna excepción. En esos casos, no podrá serle reconocido pago alguno al interesado, salvo en casos calificados en que proceda con arreglo a principios generales de Derecho, respecto a suministros, obras, servicios y otros objetos, ejecutadas con evidente provecho para la Administración. En ese supuesto, no se reconocerá el lucro previsto y de ser éste desconocido se aplicará por ese concepto la rebaja de un 10% del monto total. Igual solución se dará a aquellos contratos que se "ejecuten sin contar con el refrendo o aprobación interna, cuando ello sea exigido.", con lo cual se pretende evitar que la Administración si ha recibido un trabajo, servicio u obra que le ha sido provechoso y por ello paga solo el costo del mismo, pero para este caso no existe ningún pago que deba efectuar al contratista, quien no solo no ha ejecutado un servicio beneficioso para la Institución, sino que cobro por éste sin haberlo realizado.

(...)

Esta Auditoría Interna solicitó aclaración al citado criterio legal, específicamente con respecto a la nulidad absoluta, evidente o manifiesta del mencionado proceso (considerando que el contrato N° 66-2011 se encuentra en ejecución). Con oficio MAG-AJ-468-2012 del 07/08/2012 la Asesoría Jurídica del Ministerio, señaló:

(...)

Dado que se informa que la contratación N° 2011-000452-10000 denominada Mantenimiento Correctivo y Preventivo de Equipo de Cómputo, se mantiene todavía en proceso de ejecución, se debe adicionar el (sic) oficio de cita, en el sentido de que si se procediera a la anulación de la contratación por contener vicio de nulidad absoluta, ello implicaría que todo el proceso "desaparece" a la vida jurídica y por ello el servicio que se ha venido prestando, supuestamente en forma satisfactoria, perdería todo sustento legal.

Ello obliga a reconsiderar el tema, indicándole que dadas esas circunstancias se puede considerar que la contratación en cuestión en (sic) una "contratación irregular" y por el ello procede el pago al contratista sin el porcentaje relativo al lucro o ganancia, para evitar un enriquecimiento indebido, pues la Empresa ha brindado el servicio durante este año, ocasionando con el un beneficio al Ministerio, sobre el cual no puede haber un enriquecimiento indebido, principalmente porque se contó para ello con la aprobación oficial de los funcionarios.

b) Criterio emitido por la Unidad de Asuntos Jurídicos del SFE

No obstante que la Unidad de Asuntos Jurídicos del SFE participó activamente en el refrendo del contrato 66-2011 y su addendum; en fecha 5/09/2012 se consultó al Jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos del SFE con respecto a este proceso licitatorio.

Con respecto a la ejecución de contrataciones en el período presupuestario siguiente a aquél en que dio inicio el procedimiento, o cuando éstas se desarrollen por más de un período presupuestario (artículo 8 de la Ley 7694 y artículo 9 del Decreto 33411), esa jefatura señaló lo siguiente:

(...) Cuando las contrataciones se ejecutan en varios periodos presupuestarios, para iniciar el trámite, solo se requiere del presupuesto correspondiente del año en que se apruebe e inicie su ejecución, es decir que se cuente con presupuesto suficiente para la ejecución durante el primer año, y la continuidad de este estará condicionada a la asignación de presupuesto en los subsiguientes periodos. Lo anterior concuerda con lo establecido en la clausula 13.1.3 sobre el Plazo del contrato que dice: "La presente contratación es por un plazo de doce meses (1 año) prorrogable por 3 períodos iguales en caso de que la administración así lo decida. "

Desde esta óptica, se puede decir que la contratación inicialmente cumple con lo establecido en el artículos 8 de la Ley No. 7494 y 9 del Decreto 33411-H, dado que el contenido indicado era para el inicio del procedimiento y la clausula 13.3.1 indicaba la posibilidad de prorrogarlo hasta por 3 períodos más (total 4 años).(...

Asimismo, se le consultó a ese funcionario si la falta de contenido presupuestario debidamente aprobado y comprometido, sería un vicio grave que no permitiría la adjudicación y ejecución de un proceso de contratación, a lo cual respondió:

*(...) En congruencia con lo indicado anteriormente, **la reserva presupuestaria inicial que fue incorporada en el expediente de la contratación permitía presumir que era para el primer año.** Sería un grave vicio si no existía la previsión por parte de la Administración para poder solventar los compromisos adquiridos y si no se hizo la mención de la posible duración en el tiempo de contratación. Además todo dependerá del servicio contratado, servicio brindado y el costo de lo pagado, dado que existen vicios levísimos, leves o graves, porque al momento en que se desliga la previsión o planificación de la necesidad con lo ejecutado, entonces podría causarse un perjuicio a la Administración, por variar las condiciones contractuales.*

No permitiría adjudicar si la Administración no cuenta con el contenido presupuestario suficiente para enfrentar la contratación pero se reitera que la orden inicio 2011-21 era para iniciar la contratación. No se podría ejecutar si la Administración no cuenta con el contenido para exigir el servicio, pero la orden de inicio 2012-178 indicaba que para la ejecución había \$35.146.720,00.(...)

También se le consultó si en su criterio se presentan los supuestos necesarios para analizar ese proceso de contratación bajo los preceptos de una contratación irregular, o si considera que las acciones emprendidas por la administración del SFE le permitieron subsanar o enmendar su gestión a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico; a lo cual responde: "*(...) Tomando en cuenta la respuesta anterior, es criterio de esta Unidad que no hay contratación irregular, siendo importante resaltar que el procedimiento que por el monto no varió.*"

Finalmente se le solicitó criterio en cuanto a si existe la obligación de determinar posibles responsabilidades administrativas de tipo disciplinario en contra de los funcionarios que por acción u omisión permitieron que se produjera ese giro de recursos, a pesar de que el SFE procedió a recuperar la suma de dinero que se giró en forma incorrecta, lo que evitó un daño al patrimonio público de la organización; a lo que respondió de la siguiente manera: "*(...) Como criterio de Asuntos Jurídicos, la tesis del daño aplicar es la contenida en el Artículo 196 de la Ley General de la Administración Pública que dice: "En todo caso el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable e individualizable en relación con una persona o grupo."* . Al enmendarse la irregularidad de manera pronta, no concretándose el daño por el reintegro del dinero, la empresa no manifiesta objeción por el pago, valorando el costo-beneficio que implica determinar la responsabilidad de los servidores públicos y la buena fe de la empresa en su actuar, no se considera necesario determinar responsabilidad de los servidores, eso sí, si cabría la advertencia a las Unidad organizativas para que dichas circunstancias sean analizadas para su no reincidencia y la inseguridad que genera al sistema de control interno."

3.1.3 CAUSA

Debilidades en el sistema de control interno vinculado con la materia de contratación administrativa no permiten garantizar en forma razonable el cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico vigente.

3.1.4 EFECTO

Considerando lo descrito en el apartado denominado "Antecedentes" y en el presente hallazgo, se indica lo siguiente:

- El debilitamiento que presenta el sistema de control interno del SFE en materia de contratación administrativa, no contribuye en el fortalecimiento organizacional y podría generar la determinación de eventuales responsabilidades en contra de los funcionarios correspondientes.
- La falta de una adecuada planificación y coordinación entre los diferentes actores que participan en varias de las etapas de un procedimiento de contratación administrativa, **evidencian un riesgo potencial** de que se materialicen errores u omisiones que no puedan ser subsanadas en procesos que se lleven a cabo en el futuro; situación que podría conllevar a la determinación de **posibles** responsabilidades de tipo administrativo sancionatorio en contra de los funcionarios que cometieron esas faltas y **eventualmente** de tipo civil en contra de los contratistas respectivos.

3.1.5 CONCLUSIÓN

Analizando en forma integral lo descrito en el apartado denominado "Antecedentes" del presente informe, con relación a lo acontecido con la contratación administrativa bajo estudio; es nuestro criterio que aún cuando la administración activa del SFE ha realizado esfuerzos para fortalecer su sistema de control interno (SCI) institucional, se puede afirmar que dicha gestión no ha sido suficiente con respecto al SCI vinculado con la materia de contratación administrativa.

Al respecto, las debilidades que muestra el citado SCI no permiten garantizar que la administración esté adoptando sanas prácticas administrativas, orientadas a dar un cumplimiento a cabalidad de lo que dispone el ordenamiento jurídico y técnico vigente.

En ese sentido, la Unidad de Proveeduría deberá realizar acciones importantes a efecto de dotar al SFE de un SCI, cuya implementación garantice en forma razonable que la gestión que se emprenda en materia de contratación administrativa esté ajustada al cumplimiento del bloque de legalidad; con el propósito de que el actuar de dicha Unidad responda en todo momento a los requerimiento del SFE y por ende al logro de los objetivos de la organización, minimizando cualquier tipo de duda con respecto a la gestión emprendida.

Lo señalado en el párrafo anterior adquiere mayor relevancia, por cuanto el proceso de contratación administrativa bajo estudio no solo fue sujeto de dudas provenientes de la misma dependencia que requirió en su oportunidad el servicio que se contrató, sino que dicho proceso fue sujeto de una denuncia mediante la cual se solicitaba la intervención de la Auditoría Interna (la cual fue también presentada ante el Despacho de la Ministra del MAG y la CGR). Al respecto, las debilidades que se presentaron en algunas de las etapas del proceso de contratación, requirieron de un análisis exhaustivo con el fin de poder comprender la gestión emprendida por el SFE, pues la información contenida en los documentos que conforman el expediente de contratación administrativa no permiten visualizar si la gestión emprendida se ajustó al principio de legalidad; razón por la cual, se tuvo que obtener evidencia adicional e inclusive acudir a la obtención de criterios de tipo legal.

Considerando integralmente lo descrito en el numeral 3.1.2 denominado "Condición" del presente informe, es nuestro criterio que lo actuado por la administración le permitió (en esta ocasión, según las circunstancias que se presentaron), corregir las debilidades que mostró originalmente el proceso de contratación administrativa; teniendo esta Auditoría Interna como elementos fundamentales para adoptar dicha posición, lo siguiente:

- Que a pesar de que la administración del SFE en forma explícita no fue clara desde el inicio con respecto al contenido presupuestario total que estaría soportando el servicio que fue contratado; tanto en la Orden de Inicio N° 2011-21 como en el numeral 13.1.3 del Cartel de Licitación Abreviada 2011LA-000452-10000 y en la cláusula décima primera del Contrato N° 66-2011, la administración activa expuso su intención de prolongar el citado servicio por más de un período presupuestario; situación que a nuestro criterio, en términos generales se enmarcaría en lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley de Contratación Administrativa N° 7694 y en el artículo 9 de su Reglamento.
- Que la responsabilidad de verificar si han sido o no invitados a participar en concursos públicos promovido por institucionales públicas a través del sistema CompraRed, recae directamente sobre los oferentes registrados en dicho sistema.
- Que en dos de los casos, los oferentes que fueron consultados pero que no participaron en el concurso; indicaron que el hecho de haberse publicado el cartel de licitación por un monto inferior al finalmente adjudicado, no fue motivo de desestímulo que provocara su falta de interés en participar dicha contratación; situación que no evidenció ningún tipo de ventaja para el oferente al que finalmente fue adjudicado el proceso.
- Que de haberse ejecutado el contrato respectivo a partir del 20/12/2011, le hubiese permitido enfrentar la respectiva obligación con cargo al presupuesto del año 2011, considerando el contenido presupuestario destinado para tal fin.
- Que la administración del SFE contaba con contenido presupuestario aprobado para el año 2012, para hacerle frente al contrato suscrito con la empresa IPL Sistemas S.A.
- Que el servicio cancelado a la fecha, ha sido recibido a satisfacción por el SFE.
- Que el monto girado en forma incorrecta a la empresa IPL Sistemas S.A. fue recuperado en forma inmediata por la administración del SFE, una vez que tuvo conocimiento de ese hecho.

No obstante lo anterior, aún cuando el SFE tiene identificadas una serie de necesidades que deben irse atendiendo conforme sus posibilidades; la solución de las mismas no debe estar soportada únicamente en intenciones orientadas a lograr buenos propósitos; sino en una adecuada planificación que propicie la coordinación e intervención de las diferentes instancias involucradas en dar cumplimiento a los objetivos establecidos. Lo anterior debe permitirle a la organización que la gestión que se emprenda sea entendida por cada uno de los actores involucrados; minimizando que se presenten dudas con respecto al accionar llevado a cabo, a lo interno y externo de la organización.

Lo antes señalado no puede ser de otra forma, pues una inadecuada gestión podría originar un debilitamiento en la imagen de la organización ante la opinión pública; así como la obligación de determinar las eventuales responsabilidades de carácter administrativo sancionatorio en contra de los funcionarios involucrados y en aquellos casos en que la contratación administrativa califique como "irregular, la investigación de responsabilidades de tipo civil con respecto al contratista; en apego a lo que regula el ordenamiento jurídico con respecto al "debido proceso".

3.1.6 RECOMENDACIONES

A la Ing. Magda González Arroyo, Directora del Servicio Fitosanitario del Estado, con el fin de que se giren las instrucciones correspondientes, para que se implemente el contenido de las siguientes recomendaciones:

3.1.6.1 Implementar en la Unidad de Proveeduría, el documento identificado como PCCI-CI-G-01 denominado "Estándar de Implementación del Modelo de Control Interno del SFE" (una vez que el mismo sea aprobado; por cuanto se encuentra en proceso de revisión); cuya ejecución le permita a esa dependencia ajustar su SCI al cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico vigente (acción que debe ser consistente con la implementación de la recomendación 3.1.5.1 del informe AI-SFE-SA-INF-020-2011 / oficio AI SFE 020-2011).

Dicha gestión debe considerar la incorporación y/o depuración (según corresponda) de los procedimientos que describen las diferentes actividades de control mediante las cuales se documentan cada una de las etapas de los procesos de contratación administrativa, considerando entre otros aspectos, lo siguiente Incorporar y/o depurar los procedimientos que describen las diferentes actividades de control mediante las cuales se documentan cada una de las etapas de los procesos de contratación administrativa, considerando entre otros aspectos, lo siguiente:

- a) Que los montos estimados de los bienes y servicios que la organización requiere adquirir, queden debidamente establecidos y documentados desde el inicio de los procesos de contratación administrativa respectivos; lo anterior

19

POR UNA AGRICULTURA MÁS COMPETITIVA Y SOSTENIBLE

con el fin de que respondan en todos los casos a la determinación del procedimiento de contratación administrativa respectivo, respetando para ello los límites económicos de contratación administrativa y los montos presupuestarios promedios establecidos por el órgano contralor.

- b)** Que la dependencia que requirió el bien o servicio respectivo, se pronuncie en forma previa a la suscripción del contrato correspondiente, sobre los aspectos técnicos y presupuestarios que estarían regulando el objeto contratado.
- c)** Que en aquellos procesos de contratación administrativa cuyos bienes o servicios se recibirán en varios períodos, se informe oportunamente a los potenciales oferentes sobre dicho aspecto (por medio de los canales idóneos, situación que debe quedar debidamente documentada) así como lo correspondiente al contenido presupuestario que estaría soportando dicha contratación; lo anterior con el fin de visualizar con claridad que dichos procesos se estarían enmarcando en los supuestos establecidos en el artículo 8 de la Ley de Contratación Administrativa N° 7694 y en el artículo 9 de su Reglamento.
- d)** Que la descripción del objeto a contratar consignado en la "Orden de Inicio" tenga un vínculo directo con la naturaleza del bien o servicio definido en el cartel que contiene los términos de referencia que regulan los procesos de contratación administrativa que sean tramitados.
- e)** Que la organización se garantice que los potenciales oferentes invitados a participar en proyectos sustantivos, tengan como giro de negocio el suministro del bien o servicio requerido por la organización. Dicha gestión le debe permitir al SFE el análisis preliminar (insumo) de mercado de dichos proyectos (en forma previa a realizar los concursos de contratación administrativa); lo anterior en apego de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico que regula la materia de contratación administrativa.
- f)** Que en forma previa a la autorización de erogaciones relacionadas con el bien o servicio adquirido, la organización reciba por parte del funcionario responsable, el recibido conforme consignado en el documento idóneo establecido para tales efectos; con el fin de evitar que se autoricen erogaciones que no se ajustan a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico.

3.1.6.2 Elaborar, depurar, revisar, aprobar, divulgar e implementar los procedimientos que describan las diferentes actividades que conforman los procesos bajo la responsabilidad de la Unidad de Asuntos Jurídicos del SFE (lo que incluye lo correspondiente a la materia de refrendo). Dicha situación debería permitir (entre otros aspectos) el establecimiento e implementación de las listas de chequeo que garanticen en el caso de la emisión de borradores de contratos y refrendo de los mismos, que esa gestión se ajustó al cumplimiento del ordenamiento que regula la materia de refrendo y las sanas prácticas administrativas.

- 3.1.6.3** Advertir a las jefaturas de la Unidad de Asuntos Jurídicos, Unidad de Tecnología de la Información, Departamento Administrativo y Financiero y de la Unidad de Proveduría (según su nivel de participación), que las diferentes actividades que se emprendan con relación a la adquisición de bienes y servicios deben estar ajustadas al cumplimiento del bloque de legalidad; para lo cual deberán adoptar las medidas necesarias a efecto de evitar que situaciones como las acontecidas con la Licitación Abreviada 2011LA-000452-10000 se vuelvan a presentar.
- 3.1.6.4** Capacitar al personal de la Unidad de Proveduría sobre el tema relacionado con la "**contratación irregular**"; la cual se podría impartir con el apoyo de la Unidad de Asuntos Jurídicos del SFE y/o a través de la contratación de capacitación específica. Dicha recomendación se hace extensiva a cualquier otro tema vinculado con la materia de la contratación administrativa que deba ser tratado; según las necesidades de capacitación que se determinen.