

INF-AI-006-2014

09 de octubre de 2014

**Señor
Welmer Ramos González, Ministro
Su Oficina**

Estimado señor Ministro:

Por este medio me permito remitir a usted los resultados del **“Estudio Especial de Auditoría”** realizado en la **Unidad Técnica Ejecutora del Ministerio de Economía, Industria y Comercio – MEIC** para el **Proyecto Limón Ciudad Puerto**, con el objetivo de evaluar el cumplimiento de las normas establecidas en el Contrato de Préstamo aprobado en la Ley N° 8725, los principios constitucionales y el régimen de prohibiciones de contratación administrativa; así como evaluar la eficiencia, eficacia, economía y oportunidad de los procedimientos y controles establecidos en la UTE.

El trabajo se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y supletoriamente, las Normas Internacionales de Auditoría NIA's, así como el Reglamento de organización y funciones de la Auditoría Interna del Ministerio de Economía, Industria y Comercio y la normativa jurídica y técnica de control interno.

Cabe destacar que los hallazgos, conclusiones y recomendaciones que se indican en el presente informe fueron comentados con la señorita Grettel Vega Arce, Directora de Cooperación Internacional y Coordinadora de la UTE, mediante la **“Conferencia de Salida”** realizada el día de hoy, con el señor Alexander Monge Chaves, funcionario de esta Auditoría Interna y el suscrito.

Finalmente es preciso mencionar que el informe contiene varias recomendaciones con el fin de mejorar los procedimientos de control interno que se deben aplicar, por lo que debe cumplir con el artículo 37 de la Ley N° 8292, Ley General de Control Interno.

I. INTRODUCCION

1.1. Origen.

El presente Estudio Especial se llevó a cabo en la **Unidad Técnica Ejecutora del MEIC** designada para el Proyecto Limón Ciudad Puerto y se realizó en atención a la solicitud expresa del sr. Welmer Ramos González, Ministro, según oficio N° DM-334-14 del 11 de julio de 2014. Los Estudios Especiales están considerados en el Plan anual de labores de la Auditoría Interna para el año 2014 y están de conformidad con las potestades que nos otorga la Ley General de Control Interno N° 8292.

1.2. Objetivo general.

Evaluar la gestión de la Unidad Técnica Ejecutora del MEIC en la ejecución operativa del Proyecto Limón Ciudad Puerto, con el fin de proponer las medidas correctivas que resulten pertinentes.

1.3. Objetivos específicos.

- a) Determinar la eficiencia, eficacia y economía de los procedimientos ejecutados en los procesos de contratación del Proyecto Limón Ciudad Puerto y verificar su observancia con el marco normativo aplicable.
- b) Evaluar las medidas de control implementadas para los procesos objeto de estudio y el cumplimiento de la normativa jurídica y técnica del sistema de control interno.

1.4. Naturaleza y Alcance.

El estudio abarcó un análisis general sobre la ejecución operativa del Proyecto Limón Ciudad Puerto – *en adelante: Proyecto* – y se limitó a evaluar el componente de “Desarrollo Económico Local” establecido en la Parte II del Contrato de Préstamo N° 7498-CR, Ley N° 8725 y en el que figura el MEIC como Unidad Técnica Ejecutora por gestión delegada.

El trabajo se realizó de conformidad con el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público emitido por la Contraloría General de la República y supletoriamente, con las Normas Internacionales de Auditoría Interna promulgadas por el IIA Global, así como el Reglamento de organización y funciones de la Auditoría Interna del Ministerio de Economía, Industria y Comercio y abarcó todo el periodo de vigencia del Proyecto, a excepción de las operaciones que estaban en ejecución a la fecha del estudio.

1.5. Marco de Referencia.

- a) Ley N° 8725 – Contrato de Préstamo N° 7498-CR (Proyecto Limón Ciudad Puerto) entre la República de Costa Rica y El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento - BIRF.
- b) Manual de Operaciones del Proyecto – Volumen 1.
- c) Normas: Contrataciones con Préstamos del BIRF y Créditos de la AIF.
- d) Normas: Selección y Contratación de Consultores por Prestatarios del Banco Mundial.
- e) Manual de desarrollo económico local para la promoción de las Pyme y Emprendimientos.
- f) Ley N° 7494 – Ley de Contratación Administrativa y su reglamento.
- g) Ley N° 8292 – Ley General de Control Interno y normativa conexas.

II. RESULTADOS OBTENIDOS

Se solicitó a la Unidad Técnica Ejecutora – *en adelante* “UTE” – el reporte de las contrataciones realizadas durante la vigencia del Proyecto y de ese listado se obtuvo un universo auditable de 83 procesos de contratación y de los que se determinó una muestra representativa de 25 expedientes que representan un 30% de esa población, cuya escogencia se realizó por el método de selección basada a juicio del auditor y en el que predominaron los criterios de contrataciones estratégicas para el Proyecto y por su importancia relativa (cuantía).

Para la ejecución del examen de auditoría, se solicitaron los expedientes de la muestra extraída del universo auditable, a efectos de evaluar el cumplimiento de las normas establecidas en el Contrato de Préstamo aprobado en la Ley N° 8725, así como de los principios constitucionales y del régimen de prohibiciones de contratación administrativa. Los criterios de evaluación se detallan en las cédulas analíticas contenidas en el legajo de papeles de trabajo de esta auditoría, en tanto que los hallazgos resultantes del presente estudio se exponen en los sub-apartados siguientes:

2.1. IRREGULARIDADES EN EL PROCEDIMIENTO Y EN LOS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN.

El presente estudio tiene por objetivo evaluar la eficiencia, eficacia y economía de los procedimientos de contrataciones ejecutados con recursos del Proyecto, así como verificar su correlación con las regulaciones aplicables, por lo que en línea con los fines señalados, se obtuvo y evaluó evidencia de auditoría que arrojó una serie de irregularidades en los procesos de contrataciones que dejan al descubierto el incumplimiento a la normativa aplicable, lo cual denota debilidades del sistema de control interno de la UTE y genera dudas por las decisiones que se adoptaron para la adjudicación de algunas contrataciones y cuyos casos son detallados a continuación:

LIMON-25-SBC-CF-SBC-00001/MEIC-2012, Contratación del diseño e implementación del modelo de incubación extramuros de emprendimientos culturales: Se indica en el Informe de evaluación técnica que la firma Comercio y Desarrollo, S.A. solicitó una prórroga para presentar la propuesta, pero no consta en el expediente esa comunicación y además, se prorrogó el plazo para recibir ofertas del 30 de noviembre al 06 de diciembre de 2012. Al respecto, el numeral 2.2. del Pedido de Propuestas - PP de esta contratación, establece que se podrá prorrogar el plazo para la presentación de ofertas cuando deba hacerse una enmienda considerable al PP y que se deberá comunicar a todos los consultores, condición que no fue posible corroborar en la documentación disponible y que aparenta ser una decisión de la Administración para dar oportunidad a un oferente específico de que presente su oferta extemporáneamente.

Otro aspecto que llamó nuestra atención fue que esta contratación estaba presupuestada inicialmente en el Plan de Adquisiciones por \$130.000 y se termina aceptando la propuesta financiera del consultor que asciende a \$188.300, sin que conste en el expediente documentación que evidencie la negociación financiera que debió realizarse antes de adjudicar el contrato, según se dispone en el apartado N° 3.4. de las *Normas: Selección y contratación de consultores por prestatarios del Banco Mundial* y que establecen:

“3.4 Si sólo se invita a presentar propuestas técnicas, después de evaluar dichas propuestas utilizando la misma metodología que para la SBCC, el Prestatario pedirá al Consultor cuya propuesta técnica se clasifique en primer lugar que presente una propuesta financiera detallada. Luego el Prestatario y el Consultor deben negociar la propuesta financiera (29) y el contrato. Todos los demás aspectos del proceso de selección deben ser idénticos a los de la SBCC incluyendo la publicación de la adjudicación del contrato, conforme se describe en el párrafo 2.28, con excepción de que solamente se publica el precio de la firma ganadora. Si se ha pedido a los consultores que presenten inicialmente propuestas financieras junto con las propuestas técnicas, se deben incorporar medidas similares a las del proceso de SBCC con el fin de asegurarse de que sólo se abrirá el sobre con los precios de la propuesta seleccionada y que los demás sobres deben ser devueltos sin abrir, después de que las negociaciones hayan concluido exitosamente.

(29) Las negociaciones financieras cuando se utiliza SBC incluye negociaciones de todas las remuneraciones y otros gastos del consultor.”
(Lo subrayado es nuestro)

LIMON-19-CP-S-CP-00004/MEIC-2013, Contratación de servicios varios para el desarrollo de la VI Feria y LIMON-20-CP-S-00005/MEIC-2013, Contratación de servicios de impresión para materiales publicitarios y decoraciones para la V feria: Se presentaron recursos de apelación ante los actos de adjudicación de estas contrataciones en los que se cuestiona la aceptación de cortesías que fueron incluidas como parte de las líneas cotizadas por los oferentes a quienes se les concedió la adjudicación y en respuesta a esos cuestionamientos la Administración de la UTE contestó al denunciante argumentando sus razones; sin embargo el recurrente elevó la denuncia al Ministerio de Hacienda, por lo que se colige que no se dio por satisfecho con la respuesta recibida. El documento de respuesta al denunciante está suscrito por el sr. Jorge Rodríguez Vives, Coordinador de la UTE en ese momento; sin embargo, no media en el expediente ningún documento de algún profesional en derecho o de un especialista en contrataciones que apoye los criterios esgrimidos por el sr. Rodríguez en su respuesta, por lo que se desconoce si el asunto fue consultado a alguna unidad especializada para su debido respaldo. El documento de respuesta indica que los procesos de contratación se regirán por las normas de contratación del Banco Mundial y no por la Ley de Contratación Administrativa, siendo esa afirmación omisa en cuanto a lo que dispone el artículo N° 13 de la Ley 8725 – Contrato Préstamo Número 7498-CR y que en lo conducente establece:

“ARTÍCULO 13.- Procedimientos de contratación administrativa
Las normas sobre contratación establecidas en el Contrato de Préstamo aprobado en esta Ley serán las que prevalecerán de conformidad con el inciso b) del artículo 2 de la Ley N.º 7494, Contratación administrativa; sin embargo, los principios constitucionales y el régimen de prohibiciones de contratación administrativa, establecidos en la legislación ordinaria, serán de aplicación obligatoria, al igual que los procedimientos por la vía supletoria.”

(Lo subrayado es nuestro)

Con fundamento en lo anterior, los cuestionamientos de quien presentó los recursos por violación de principios, entre otros, parecieran ser válidos y razonables, dado que no se contempla en las normas del Banco ni en los carteles de las contrataciones, la posibilidad de permitir cortesías para algunas de las líneas de las cotizaciones, por lo que al no estar considerado en los términos de referencia y al permitírsele a alguno de los oferentes, podría representar una flagrante violación al principio de igualdad y libre competencia promulgado en la Ley de Contratación Administrativa.

LIMON-60-CP-B-CP-00008/MEIC-2013, Adquisición de Equipamiento para apoyo a las PYMEs Primera Entrega: Se verificó que constara en el expediente los sobres con los que fueron presentadas las ofertas y que éstas hubiesen sido recibidas dentro del plazo establecido en la Carta de Invitación que correspondía inicialmente al 27/set/2013 y que posteriormente fue ampliado al 04/oct/2013, según publicación de ampliación de plazo mediante la página web del MEIC; sin embargo, se pudo observar que el acta de evaluación de ofertas tiene fecha del 26/oct/2013 y que contradictoriamente hay ofertas con fechas posteriores a ese acto de apertura, sin que se muestre en el expediente alguna otra documentación de invitaciones a nuevos oferentes o que señale una nueva ampliación del plazo para recibir ofertas. Seguidamente se detallan los casos de cotizaciones en las que se detectaron inconsistencias:

- Camas Miguin C.R.: Sin sobre ni sellos de recibido en los documentos y la cotización tiene fecha del 20/nov/2013.
- Equipos de Panadería Navarro, S.A.: Sin sobre ni sellos de recibido en los documentos y no está firmada por el representante de la empresa.
- Rucasew, S.A.: Sin sobre ni sellos de recibido en los documentos y la cotización tiene fecha del 16/nov/2013.
- Inversiones Garita, S.A.: Sin sobre ni sellos de recibido en los documentos y la cotización tiene fecha del 26/nov/2013.
- Melodía Importaciones, S.A.: Sin sobre y el sello de recibido en los documentos tiene fecha del 19/nov/2013.
- La Casa del Tanque, S.A.: Sin sobre ni sello de recibido en los documentos y la cotización tiene fecha del 20/nov/2013.
- Rotoplas: Sin sobre y el sello de recibido en los documentos es del 21/nov/2013.
- Servicios Industriales La Bobina de Oro, S.A.: Sin sobre y el sello de recibido de los documentos tiene fecha del 16/nov/2013.
- Financiamientos Comerciales Rucasew, S.A.: Sin sobre y el sello de recibido de los documentos tiene fecha del 20/nov/2013.
- Equipos Gala: Sin sobre ni sellos de recibido en los documentos y la cotización tiene fecha del 07/oct/2013.

De los casos anteriores, existen contradicciones en las cotizaciones, por ejemplo que se presentaran ofertas en fechas posteriores al plazo para recibirlas y que fueron presentadas extemporáneamente al acto de apertura, por lo que se incumple en tiempo y forma con lo establecido en el Cartel de Invitación.

LIMON-71-3CV-CI-CI-000012/MEIC-2013, Contratación Asistencia Técnica a PYMEs en Identidad Corporativa: En el Acta de Evaluación se consigna que se dio un empate entre los siguientes oferentes: Diana Acosta Salazar, Mónica Monge Trejos y Karen Barrantes Molina y que de acuerdo a los términos de referencia se establece que para el desempate se deberá recurrir al criterio de escoger al consultor que tenga mayor cantidad de experiencias puntuales y demostrables en el desarrollo del trabajo a contratar, por lo que se escogió a la sra. Karen Barrantes por supuestamente tener mayor cantidad de experiencias demostrables; sin embargo, de acuerdo al cuadro de evaluación en el que se detallan los “comentarios de fortalezas y debilidades” de los oferentes, se puede observar que la sra. Mónica Monge registra 16 experiencias, Karen Barrantes 15 y Diana Acosta 10, por lo que resulta contradictorio que la contratación se haya adjudicado a la sra. Karen Barrantes, siendo que la sra. Mónica Monge superaba por una experiencia a la sra. Barrantes y no consta en el acta de evaluación alguna otra información adicional con la que se aclarará el porqué de esa escogencia.

También se detectaron expedientes con faltantes de documentación e información que se procede a detallar en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 01
Faltante de documentos e información
en expedientes de contrataciones

Expediente(s)	Condición
LIMON-8-CP-S-CP-00003/MEIC-2011, LIMON-40-3CV-CI-CI-00002/MEIC-2012, LIMON-46-3CV-CI-CI-000012/MEIC-2012.	No consta en los expedientes las reservas de presupuesto que remite la UCP como certificación de los recursos.
LIMON-8-CP-S-CP-00003/MEIC-2011.	El Acta de Evaluación de Ofertas no está firmada por los miembros del Comité de Evaluación.
LIMON-80-CD-CI-CD-00001/MEIC-2014.	Mediante el oficio DCI-OF-208-2014 del 07 de mayo de 2014, se tramitó el pago ante la UCP de los últimos dos productos relativos a: “3. Planificado y ejecutado todo lo solicitado en los términos de referencia” y “4. Informe final”; sin embargo, no se encontró documentación relativa a esos productos.
LIMON-13-CP-S-CP-00007/MEIC-2012. LIMON-14-CP-S-CP00008/MEIC-2012. LIMON-22-CP-S-CP-00001/MEIC-2014. LIMON-67-CP-S-CP-00004/MEIC-2014.	No se encuentran adjuntos los documentos correspondientes a la entrega de los productos contratados y que deberían encontrarse en la sección denominada: "Acta de recibo".
LIMON-46-3CV-CI-CI-000012/MEIC-2012.	El primer producto denominado: “Plan de Trabajo” no tiene sello de recibido.
LIMON-45-3CV-CI-CI-000011/MEIC-2012.	El plan de trabajo entregado por el adjudicatario no tiene sello de recibido y tampoco lo tiene el reporte correspondiente al 3er producto que se tramita ante la UCP para su pago, mediante el DCI-OF-327-2013 del 23/oct/2013.
LIMON-12-CP-S-CP-00002/MEIC-2012, LIMON-13-CP-S-CP-00007/MEIC-2012.	Las constancias de que se encuentran al día en el pago con la CCSS no aparecen dentro de los documentos del trámite de pago.
LIMON-25-SBC-CF-SBC-00001/MEIC-2012.	- El Acta de Evaluación para Conformación de Lista Corta no está firmada. - Los sobres de Propuestas Técnicas no fueron debidamente rotulados por los oferentes, inobservando lo dispuesto en el punto # 4.4. del pedido de propuestas.

Adicionalmente, de los expedientes examinados se pudo detectar que no estaban foliados los siguientes: LIMON-13-CP-S-CP-00007/MEIC-2012, LIMON-14-CP-S-CP00008/MEIC-2012, LIMON-38-3CV-CI-CI-00005/MEIC-2012, LIMON-22-CP-S-CP-00001/MEIC-2014, LIMON-67-CP-S-CP-00004/MEIC-2014; además, se pudo observar que algunos de los expedientes que se solicitaron a la CREAMYME de Limón para que fueran enviados a las oficinas centrales del MEIC tuvieron que ser foliados por funcionarios de la Dirección de Cooperación Internacional, de previo a que fueran entregados a esta oficina.

Finalmente, debemos mencionar que en los carteles de las contrataciones se solicita presentar las ofertas en sobre cerrado a una fecha establecida; no obstante, se detectaron varios casos de expedientes en los que las cotizaciones no tenían adjuntos los sobres con los que se supone que fueron presentadas y en algunos otros casos los sobres en los que se presentaron las ofertas no tenían el sello de recibido, ni tampoco en los documentos presentados por los oferentes. De lo comentado se procede a detallar los casos que sustentan el presente hallazgo, siendo estos los siguientes:

LIMON-8-CP-S-CP-00003/MEIC-2011, Contratación de Servicios para el Desarrollo de la II Feria: En la Carta de Invitación se establece que las ofertas deberán presentarse en sobre cerrado con fecha límite al 29/nov/2011; sin embargo, no se adjuntó al expediente los sobres de las cotizaciones y los documentos no cuentan con sello de recibido.

LIMON-34-CD-CI-CD-00004/MEIC-2011, Contratación de Servicios Varios para I Feria: En la Carta de Invitación se establece que las ofertas deberían presentarse en sobre cerrado al 31/mar/2011, sin embargo, para el único currículum recibido no se presentó en sobre ni tiene sellos de recibido.

LIMON-25-SBC-CF-SBC-00001/MEIC-2012, Contratación del diseño e implementación del modelo de incubación extramuros de emprendimientos culturales: Los documentos de expresión de interés de ABBQ Consultores y ParqueTec no tienen sello de recibido y las propuestas técnicas y financieras del Instituto de Monterrey no tienen sello de recibido.

LIMON-40-3CV-CI-CI-00002/MEIC-2012, Contratación para la capacitación a Funcionarios de JAPDEVA: La carta de invitación establece que los currículos debían presentarse antes del 01/mar/2012; sin embargo, ninguno de los currículos tienen sello de recibido.

LIMON-14-CP-S-CP00008/MEIC-2012, Contratación de servicios de impresión para materiales publicitarios y decoraciones para III feria empresarial: Sólo la oferta de Qualimpresión de Eduardo Chang Lam tiene sello de recibido y sólo para las ofertas de Qualimpresión y Tecnologías Express se adjuntaron los sobres al expediente, pero éstos no tienen sello de recibido.

LIMON-45-3CV-CI-CI-000011/MEIC-2012, Contratación para implementar la Estrategia de Comunicación DEL: El currículum de la sra. Marjorie Sibaja no tiene sello de recibido.

LIMON-46-3CV-CI-CI-000012/MEIC-2012, Contratación para implementar la Estrategia de Comunicación UCP: Se solicitó presentar el currículum en sobre cerrado con fecha límite al 31/05/2013; sin embargo, de 6 currículos recibidos solo 2 de ellos tenían sello de recibido.

El Manual de Operaciones del Proyecto Volumen 1 establece en su apartado 4.4.2. lo siguiente:

“4.4 De las Responsabilidades de las UTEs.

4.4.2 Gestión de las Adquisiciones: (...)

Disponer de un archivo de documentos (expedientes de contratación). Las UTE deberán registrar la documentación original de los procesos, y la UCP tendrá una copia de los mismos. La información estará disponible para las revisiones expost del Banco y para cualquier auditoría que se requiera.”

(Lo subrayado es nuestro)

El tema de foliado está normado en el *Código Procesal Contencioso-Administrativo* que establece en su artículo # 51 lo siguiente:

“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.

(Lo subrayado es nuestro)

Asimismo, la Unidad de Archivo Central del MEIC ubicada en el Departamento de Gestión de Información y Archivo, emitió la *Directriz de Conservación* que establece en su numeral N° 9 lo siguiente:

“2. Todo expediente que responda a un procedimiento administrativo, deberá estar foliado preferiblemente con sellador numérico, o bien, con lápiz de grafito hasta que la unidad logre efectuar la compra del foliador.

(Lo subrayado es nuestro).

Se consultó al sr. Allan Mora, Administrador del Proyecto, acerca del porqué muchos de los documentos no tenían sello de recibido, a lo que nos indicó que algunas veces los encargados de repartir la correspondencia en el MEIC la dejaban en el escritorio de la secretaria y esa documentación era posteriormente archivada en los expedientes correspondientes.

El hecho de que en los expedientes no se archivaran los sobres de algunas cotizaciones o currículos, así como que algunos sobres o los mismos documentos presentados por los oferentes fueran omisos en contener el sello de recibido, hace presumir que los documentos no fueron presentados en sobre cerrado, tal como se especificaba en las cartas de invitación, además de que la falta del sello de recibido en los documentos representa una grave omisión de información que imposibilita conocer si las cotizaciones y currículos fueron presentados en los plazos establecidos en las invitaciones de las distintas contrataciones.

Finalmente, se debe agregar que en los expedientes de contrataciones llevados por la UTE están archivados en su mayoría copias de los informes correspondientes a los productos entregados por los adjudicatarios, lo cual contraviene la normativa del Banco que establece que se deberán archivar en el expediente los documentos originales.

Para complementar con todo lo demás, traemos a colación lo dispuesto en el *Manual de Desarrollo Económico Local para la Promoción de las Pyme y Emprendimientos*, el cual establece en su capítulo III, numeral 3, lo siguiente:

“3. Funciones de la UTE: (...)

d. Llevar a cabo todos los procesos de convocatoria, recepción de ofertas, control de garantías, estudios técnicos, legales, financieros, calificación, selección y adjudicación y otras que sean requeridas de acuerdo con las normas del BIRF.”

Si bien la normativa del Banco faculta a la UTE para realizar todos los procedimientos de la contratación, eso no inhibe a que se pueda también recurrir a otras áreas de la organización para que éstas coadyuven en la realización o asesoría de algunos procesos que podrían requerir de un grado de especialidad, de hecho, el MEIC recibió la gestión delegada como UTE por contar con la estructura para poder asumir esos procesos de contratación; sin embargo, queda en evidencia que en muchos de los casos pudo mediar incompetencia de los funcionarios de la UTE, dado que algunos de ellos no tenían experiencia previa en temas de contratación, como es el caso de las señoras Yorleny Calvin Zúñiga y Hellen Mora Cubillo, funcionarias de la Creapyme de Limón, pues la misma sra. Calvin manifestó que la capacitación recibida por parte del Banco fue muy escasa. Lo anterior se indica no con el afán de desmeritar el trabajo llevado a cabo por los funcionarios de la UTE, dado que esta Auditoría ha tenido conocimiento de la complejidad de los procesos y también hemos corroborado que algunos de ellos se realizaron correctamente, pero si se debe hacer constar que por esa complejidad a la que hacemos referencia, se debió de haber incorporado dentro del proceso a otras áreas para asegurar la legalidad, eficiencia, eficacia y economía de las operaciones, así como para asegurar el cumplimiento de los objetivos.

Las irregularidades en los procesos de contratación podrían representar faltas a la legitimidad de esos procesos por inobservancia al marco normativo aplicable, lo que pone en riesgo los actos administrativos por nulidades de los procesos y su consecuente afectación en el cumplimiento de los objetivos del Proyecto.

2.2. SUPERVISIÓN DE ENTREGA DE PRODUCTOS CONTRATADOS.

En el examen de los expedientes de contrataciones, se pudo observar que tanto en los términos de referencia como en los contratos correspondientes, se establecen las condiciones para la entrega de los distintos productos contratados y para lo cual se evaluó el seguimiento que se da por parte de la UTE a esa etapa del proceso de contratación en la que se reciben los productos acordados con el proveedor y en la que se debe asegurar el cumplimiento de todos los extremos de la contratación; condición que tuvo algunas no conformidades que procedemos a comentar seguidamente:

LIMON-34-CD-CI-CD-00004/MEIC-2011 - Servicios Varios para I Feria: Esta contratación establece en los términos de referencia y en el contrato presentar informes para cada actividad realizada y que éstos constituyen la base para los pagos; no obstante, en el expediente no consta ningún informe, ni siquiera el informe final que correspondía al último producto de esa contratación y además, estaba establecido que se debía de impartir una capacitación a los participantes de la feria, de lo cual no se tuvo a la vista documentación probatoria de su realización.

LIMON-25-SBC-CF-SBC-00001/MEIC-2012, Contratación del diseño e implementación del modelo de incubación extramuros de emprendimientos culturales: Solamente el “Plan de intervención” y el “Plan estratégico del Centro extra muros de incubación en Limón” están respaldados con los documentos de recibido conforme por parte de la UTE, los cuales se remiten con la boleta de traslado de documentos a la Unidad Coordinadora de Proyecto del Ministerio de Hacienda – *en adelante: “UCP”* – para su correspondiente pago, pero no sucede así con los informes de los productos posteriores para los que no media ninguna documentación de recepción de esos entregables y ni siquiera un sello de recibido; asimismo, se pudo observar que la última actividad de monitoreo estaba programada para que se concluyera en agosto de 2014; sin embargo, no consta en el expediente el informe final del proyecto ni evidencia documental de un taller que se tenía que realizar asociado a esa actividad.

LIMON-40-3CV-CI-CI-00002/MEIC-2012 - Capacitación a Funcionarios de JAPDEVA: En el informe final se adjuntan unas listas de asistencia con los datos de quienes participaron, pero éstas no vienen firmadas por los participantes a esa actividad, por lo que su omisión imposibilita determinar cuántas personas asistieron efectivamente a la capacitación; además, en el informe final se adjunta un formulario de evaluación del taller con los resultados consolidados de la aplicación de ese formulario; no obstante, no existe evidencia de los formularios que completaron las personas que se sometieron a esa evaluación del curso, por lo que al no poderse realizar una verificación del origen de los resultados, existe una limitación en cuanto a la validez de los datos presentados por el facilitador. Otro aspecto que merece atención, fue que se extendieron certificados de aprovechamiento a los participantes del taller, pero éstos no cumplen con las 40 horas mínimas para ser considerados bajo la categoría de aprovechamiento y no consta en el expediente evaluaciones de comprensión realizadas durante el tiempo en el que se impartió el taller y tampoco los títulos indican con qué calificación se aprobó el mismo.

LIMON-45-3CV-CI-CI-000011/MEIC-2012 - Implementar la Estrategia de Comunicación DEL: En el informe final se indica que se adjuntan versiones digitales en las que se incluyen las cuñas de radio y televisión; sin embargo, en el expediente no venían adjuntos los medios de almacenamiento que contenían esas versiones.

LIMON-60-CP-B-CP-00008/MEIC-2013 - Adquisición de Equipamiento para apoyo a las PYMEs Primera Entrega: Se adjunta al expediente un documento denominado: “Acta de Recibido Conforme Equipamiento PYMEs 1 Entrega” en el que se detallan los artículos y equipos entregados, nombres de los beneficiarios, empresas que representan y firmas de conformidad; sin embargo, no consta información adicional como por ejemplo: - Copia de identificación de quien recibe, - información de posición ocupacional de quien recibe -

indicación de que se hace entrega de la garantía del bien e - información adicional de datos de contacto.

LIMON-71-3CV-CI-CI-000012/MEIC-2013 - Asistencia Técnica a PYMEs en Identidad Corporativa: Mediante oficio DCI-OF-047-2013 del 30 de enero de 2014, el sr. Jorge Rodríguez Vives, Coordinador de la UTE en ese momento, remite a la UCP la documentación sobre el tercer producto, a efectos de que se realice el pago por concepto de: "Diez páginas web empresariales para PYME desarrolladas y en funcionamiento"; no obstante, en la documentación que consta en el expediente no se especifica cuáles PYME fueron las beneficiarias de esas páginas web y tampoco existe ningún documento con el recibido de conformidad por parte de los beneficiarios, por lo que no se cuenta con información suficiente y confiable que demuestre el cumplimiento del objetivo de la contratación, al menos, en lo que respecta a ese producto. También se pudo observar que en el informe del producto # 3 el contratista menciona que se realizaron 3 talleres (mercadeo, redes sociales y sitios web), mientras que en el informe del producto # 4 se indica que se realizó un taller de inducción para el uso de redes sociales; sin embargo, no se evidencia en esos informes ni en ninguna parte del expediente las listas de asistencia de los participantes a esas actividades.

LIMON-80-CD-CI-CD-00001/MEIC-2014 - Mantenimiento de la estrategia de comunicación y difusión: En los términos de referencia y en el contrato de la presente contratación se fijó una suma de \$13.200 que corresponde al primer pago por concepto de la presentación de un plan de trabajo, el cual debía estar en función de: - Actividades solicitadas, - metodología y - cronograma, según se solicita expresamente en el cartel; sin embargo, por la falta de información de cómo fue que se calculó el monto presupuestado para esta contratación, se desconocen los cálculos que mediaron para fijar el importe de ese plan de trabajo, dado que, en apariencia, no resulta ser proporcional ni razonable el monto pagado por ese producto, pues por lo que se pudo observar, el plan de trabajo consta prácticamente de 6 páginas a doble espacio, de las cuales dos corresponden a una copia textual de los puntos del # 4.1. al 4.7. que provienen de los términos de referencia del cartel, además de que dicho plan es omiso en incluir un cronograma de actividades, tal como se solicita en las especificaciones técnicas. En relación con el pago de los últimos dos productos, relativos a: "3. Planificado y ejecutado todo lo solicitado en los términos de referencia" y "4. Informe final", se tramitó el pago ante la UCP mediante el oficio DCI-OF-208-2014 del 07 de mayo de 2014; sin que exista en el expediente documentación sobre la entrega de esos productos; lo cual imposibilita conocer si se cumplió en tiempo y forma.

Adicionalmente, se observó que en algunos expedientes no se adjuntaron los documentos relativos a la entrega de los productos contratados y que deberían encontrarse en la sección denominada: "Acta de recibo", siendo estos casos los correspondientes a las siguientes contrataciones: N° LIMON-13-CP-S-CP-00007/MEIC-2012, LIMON-14-CP-S-CP00008/MEIC-2012, LIMON-22-CP-S-CP-00001/MEIC-2014 y LIMON-67-CP-S-CP-00004/MEIC-2014.

Finalmente, nos basamos en un documento proporcionado por la srta. Grettel Vega Arce, Coordinadora de la UTE actualmente, en el que se indica que se realizó una revisión de las adquisiciones de equipo para microempresarios, colegios, oficina CREAMPYME y Consejo de Competitividad de Limón y que como resultado de ese trabajo se detectó que para recibir el equipo entregado por el proveedor a la UTE y para su posterior entrega al beneficiario, no se utilizó ningún procedimiento que garantizara el cumplimiento de los requerimientos técnicos de ese equipo, ni la responsabilidad por parte del beneficiario por el artículo recibido. Se indica que se solicitó al Departamento de Tecnologías de Información y Comunicación del MEIC realizar una gira a Limón para revisar el equipo adquirido con recursos del Proyecto y que en una primera gira se revisaron los equipos de: - CREAMPYME Limón (Contratación: CP-00005/MEIC-2014), - Equipamiento del Colegio Técnico de Liverpool (Contratación: CP-00007/MEIC-2014) y - Consejo de Competitividad (Contratación: CP-00008/MEIC-2014) y que como resultado de ese trabajo, se obtuvo un informe en el que se muestra que el equipo entregado por las empresas no cumple con muchos puntos de las especificaciones técnicas. Concluye la srta. Vega indicando que la situación revelada obedece a que durante la Administración Chinchilla Miranda los responsables de recibir el equipo no lo revisaron, aunado a que no generaron actas de recibido, condición que estaba siendo corregida por esta nueva Administración.

Al respecto, el *Manual de Desarrollo Económico Local para la Promoción de las Pyme y Emprendimientos* establece en su capítulo IV, numeral 3, lo siguiente:

“Capítulo IV –

3. Proceso de ejecución (...)

e. Control, evaluación y supervisión de resultados: incluye la supervisión y evaluación del desempeño de las entidades contratadas para la realización de consultoría o prestación de los ST, así como el análisis del impacto por beneficiario y a nivel agregado.”

(Lo subrayado es nuestro)

El *Manual de Operaciones del Proyecto Volumen 1*, establece en su apartado 4.4.3. lo siguiente:

“4.4 De las Responsabilidades de las UTEs

Son responsabilidades de las UTEs referidas a la implementación de los Convenios de

Ejecución las siguientes:

4.4.3 Aspectos Técnicos –Operativos.

- Supervisar el cumplimiento técnico de los términos de referencia de los consultores, y de las especificaciones y obligaciones contractuales de los proveedores y contratistas contratados para la entidad.

- Dar conformidad al trabajo de los consultores y/o a la recepción de bienes y obras, como condición necesaria para procesar los pagos que sean pertinentes.

(Lo subrayado es nuestro)

Se consultó al sr. Allan Mora Mejías, Administrador de la UTE, acerca de las medidas implementadas para el control de las contrataciones, para lo cual se nos facilitó una hoja de excel denominada: “Macroprocesos UTE-MEIC” que, según nos indicó, está diseñada para llevar la proyección y avance físico del proyecto y facilita la medición del cumplimiento de las contrataciones programadas durante la ejecución del Proyecto. Si bien esta aplicación aparenta ser una buena herramienta para el seguimiento operativo de las contrataciones, se puede concluir que no es un control suficiente para todo el proceso, dado que quedan al descubierto fallas que han sido evidenciadas y que podrían puntualizarse muchas de ellas como negligencia por parte de la Administración, principalmente por no estar la recepción de los productos documentada adecuadamente.

Se pudo observar que los expedientes tienen una sección con el nombre de: Acta de Recibo, en la que existe un formulario en el que un representante de la UTE hace constar que se recibió el producto, además de otros documentos que son requisito para tramitar el desembolso ante la UCP; sin embargo, tal como se mencionó en algunos de los hallazgos citados anteriormente, en muchos de los casos no están los documentos que ampararan lo manifestado en ese formulario.

La mayoría de casos evidenciados no están debidamente documentados y se denota un deficiente control por parte de la Administración de la UTE, lo que afecta seriamente el cumplimiento de los objetivos del Proyecto y podría conllevar responsabilidades administrativas y legales por no gestionar diligentemente los términos técnicos y legales de las contrataciones, específicamente por el incumplimiento de funciones y responsabilidades delegadas a la UTE.

A lo anterior, debe indicarse que esta Auditoría tuvo conocimiento de que la Administración detectó serios problemas en las contrataciones N°: LIMON-78-3CV-CI-CI-00003/MEIC-2014 - Contratación de Servicios profesionales para Secretario General del Consejo de competitividad y LIMON-63-3CV-CI-CI-00010/MEIC-2013 - Contratación de Subvenciones de Asistencia Técnica para PYMEs y de las cuales la primera ya había sido corregida y la segunda aún estaba en ese proceso, según correos electrónicos recibidos de la Unidad Asesora de Asuntos Jurídicos, aunque se debe indicar que no se ha recibido ningún comunicado formal, en el que se informe a esta Unidad acerca de los resultados de esas investigaciones, tomando en consideración de que la Administración estaba enterada de que nos encontrábamos realizando una auditoría sobre las contrataciones del Proyecto.

2.3. SUPERVISIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE LA CONTRATACIÓN.

En correlación con el hallazgo anterior, está claramente establecido en la normativa aplicable que una de las funciones de la UTE es evaluar y dar seguimiento a las pyme y emprendimientos, lo cual está asociado a la consecución de los objetivos planteados en la Parte II – Desarrollo Económico Local establecidos en la Ley N° 8725 del Contrato Préstamo N° 7498-CR; en ese sentido, cabe señalar que en los términos de referencia de los carteles de contratación, se establece que la “Supervisión y Coordinación” estará a cargo de la UTE, al igual que en los contratos se designa al Director de Cooperación Internacional para que se encargue de esa función; sin embargo, la única supervisión que se pudo observar en los documentos examinados, consistió en que se recibía la documentación relativa al proceso de contratación y se trasladaba a la UCP para su

correspondiente pago, sin que constara documentación adicional que evidenciará una supervisión y seguimiento “in situ” para la evaluación de los resultados e impactos de las contrataciones realizadas y específicamente para las contrataciones de consultorías, de las que se pudo observar que tenían como objetivo proporcionar bienes y servicios para el beneficio de microempresarios de Limón, por lo que el seguimiento concomitante y posterior de los productos de las contrataciones se considera esencial para la consecución de los objetivos del Proyecto.

En la *Memoria Institucional 2013* del MEIC se citan los productos generados por contrataciones llevadas a cabo con recursos del Proyecto, pero no consta información adicional sobre cómo esas contrataciones han potenciado las capacidades del sector que fue objeto de los beneficios de este Contrato de Préstamo. Igual condición se detectó en el *Informe de evaluación presupuestaria 2013* del MEIC, en el cual tampoco se brinda información adicional sobre impactos sustantivos logrados a través del Proyecto.

Al respecto, el *Manual de desarrollo económico local para la promoción de las pyme y emprendimientos* establece las siguientes disposiciones:

“Capítulo III -

3. Funciones de la UTE: (...)

o. Dar seguimiento a las transformaciones que realicen las empresas, así como crear los parámetros para medir tales mejoras en productividad de las empresas y emprendimientos beneficiarios del Proyecto.

p. Evaluar y dar seguimiento a las PYME y a los Emprendimientos que participen en el Componente DEL.”

(Lo subrayado es nuestro)

“Capítulo IV –

3. Proceso de ejecución (...)

e. Control, evaluación y supervisión de resultados: incluye la supervisión y evaluación del desempeño de las entidades contratadas para la realización de consultoría o prestación de los ST, así como el análisis del impacto por beneficiario y a nivel agregado.”

(Lo subrayado es nuestro)

Asimismo, en dos de los artículos de ese manual se establecen las siguientes disposiciones:

“Capítulo IV –

18. Control y Supervisión de Resultados.

El MEIC seleccionará una entidad supervisora para el monitoreo y evaluación del cumplimiento de contratos suscritos con las entidades especializadas; y otras para la supervisión, monitoreo y evaluación del cumplimiento de los compromisos y condiciones de los convenios de otorgamiento a los beneficiarios, según lo indicado en los términos de referencia y tomando en consideración las siguientes condiciones según corresponda:

a. La transparencia en la asignación de los IE y ST.

- b. Los tiempos de ejecución previstos, y si éstos fueron mayores o menores a los realmente ejecutados.**
- c. Los costos operacionales.**
- d. La calidad y eficacia de los servicios prestados.**
- e. Acuerdos de metas o mejoras en el plan de negocios o proyectos de emprendimientos económicos.**
- f. Si los resultados y mejoras esperadas se han cumplido en los beneficiarios.**
- g. Cumplimiento de aplicación de los recursos económicos transferidos para los fines definidos en el convenio.**
- h. Si los recursos fueron destinados para los fines previstos.**
- i. El uso de los recursos en conformidad con las políticas de salvaguarda del BIRF.**
- j. Participación en los planes de asesoría técnica o capacitación, y los resultados o mejoras en la gestión, fortalecimiento de capacidades técnicas y empresariales como producto de las ST.**
- k. Incumplimiento de los acuerdos y acciones a ejecutar.”**
(Lo subrayado es nuestro)

“CAPÍTULO VIII –

5. Supervisión y control de los resultados de la Parte DEL.

La UTE seleccionará una entidad supervisora para el monitoreo y evaluación del cumplimiento de los contratos suscritos con las entidades especializadas, así como para evaluar incidencia en los beneficiarios de los resultados de los contratos de servicios ejecutados por las entidades especializadas. Esta entidad deberá considerar principalmente:

- a. El cumplimiento de obligaciones y responsabilidades de las entidades especializadas según contratos suscritos así como el logro de los objetivos de estas entidades contratadas para el desarrollo del Componente.**
- b. La atención real al grupo meta.**
- c. La transparencia en la asignación de los IE y ST otorgadas a los beneficiarios, así como dar seguimiento a los mismos.**
- d. Consecución de los resultados mínimos que hayan sido propuestos en la solicitud de IE.**
- e. El cumplimiento de los tiempos de ejecución previstos para los SDE.**
- f. Los costos operacionales.**
- g. La calidad y eficacia de los servicios prestados.**
- h. Recomendaciones para mejorar el servicio que brindan las entidades especializadas a los beneficiarios del Componente.**
- i. Incidencia en los beneficiarios de los servicios técnicos ejecutados por las entidades especializadas y el apoyo brindado por el proyecto.**
- j. El cumplimiento de los procedimientos previstos en el presente documento y los términos de referencia.”**

Empleando como insumo los resultados del proceso de supervisión, monitoreo y evaluación, la UTE desarrollará acciones correctivas y planes de mejora del Componente DEL.

(Lo subrayado es nuestro)

El *Manual de Operaciones del Proyecto Volumen 1*, establece en su apartado 4.4.3. lo siguiente:

“4.4 De las Responsabilidades de las UTEs

Son responsabilidades de las UTEs referidas a la implementación de los Convenios de

Ejecución las siguientes: (...)

4.4.3 Aspectos Técnicos –Operativos. (...)

- Mantener un adecuado mecanismo de seguimiento del Plan de Implementación mediante el reporte periódico de los indicadores de gestión aplicable a los convenios suscritos. (...)

- Presentar, a la conclusión del plazo de ejecución del Convenio, un informe final de evaluación de los resultados.”

(Lo subrayado es nuestro)

Durante la vigencia del Proyecto la UTE no gestionó la selección de una Firma para el monitoreo y evaluación de los resultados del componente a su cargo, obviando la disposición que estaba claramente tipificada en una de las normas anteriormente citadas. En las averiguaciones realizadas por esta Auditoría, se nos comunicó por parte de la sra. Victoria León Wong, Directora Ejecutiva de la UCP, que el Banco Mundial realizó una auditoría a dos de las Unidades Técnicas Ejecutoras, entre ellas el MEIC, que tienen gestión delegada conforme lo estipula la "Ley N° 8725", de lo cual solicitamos copia del informe de esa auditoría; sin embargo y pese a la colaboración de la sra. León, no fue posible recibir respuesta del Banco a esa solicitud ni del despacho que realizó la auditoría; sin embargo, la normativa es clara en señalar la responsabilidad del MEIC de gestionar ese estudio con una entidad especializada.

Adicionalmente, cabe señalar que ninguno de los expedientes de consultorías examinados contenía algún reporte periódico de los indicadores de gestión aplicable a los convenios suscritos, ni tampoco ningún informe final de evaluación de los resultados, según está expresamente establecido en el artículo N° 4.4.3. del *Manual de Operaciones del Proyecto - Volumen 1*.

Se consultó al sr. Allan Mora Mejías, Administrador de la UTE, acerca de la existencia de parámetros para medir las mejoras e impactos en la productividad de quienes recibieron los beneficios del Proyecto, de lo que se nos indicó que no se contaba con esos indicadores, lo cual fue corroborado con las funcionarias de la CREAPYME de Limón, señoras Yorlenny Calvin Zúñiga y Helen Mora Cubillo, quienes nos indicaron que por limitaciones de personal es muy difícil cumplir con el seguimiento y dar un acompañamiento a ese sector.

No se aprovechó la oportunidad de involucrar a otras áreas de la Organización dentro del Proyecto, lo cual hubiera fortalecido las funciones de supervisión y seguimiento que, según se manifestó, fueron afectadas por limitación de personal y hasta por falta de competencias en temas que demandaban de especialización o experiencia, tales como los relacionados a aspectos técnicos en contrataciones, legales, informáticos o aquellos vinculados con el sector Pyme y del cual DIGEPYME tiene los recursos y la estrategia como para que hubiera sido tomada en cuenta para coadyuvar en el cumplimiento de los objetivos directos

del Proyecto, pues según se nos indicó por parte del sr. Rolando Marín, Jefe del Departamento de Creapyme de DIGEPYME, esa Dirección no estuvo involucrada en forma directa en ningún proceso de contratación del Proyecto, ni se dio seguimiento a los resultados de las contrataciones, pues el seguimiento lo llevaba la oficina de Cooperación Internacional que fue la que ejecutó el Proyecto, según nos indicó el sr. Marín. También esta Auditoría Interna se cuestiona acerca del porqué no se involucró a otras áreas de la Organización como por ejemplo a la Unidad Jurídica del MEIC para la validación de los convenios y contratos suscritos, así como a la Proveeduría Institucional que tiene la capacidad y experiencia en el tema de contrataciones y por medio de la cual se pudo haber aprovechado medios especializados como CompraRed, al menos para la publicación de los concursos y haber logrado así ampliar la convocatoria de oferentes; actividad que tuvo sus limitaciones por utilizar medios que no tenían la difusión que si la tiene CompraRed y lo que fue confirmado con la sra. Yorleny Calvin, quien nos indicó las difíciles condiciones que tuvieron que afrontar para localizar oferentes.

El Proyecto presenta serias deficiencias de control, supervisión y seguimiento, tanto en su ejecución operacional, como también en la etapa posterior de evaluación de resultados e impactos producidos por éste, lo cual, como se indicó en el punto anterior, compromete el cumplimiento de los objetivos planteados para dicho Proyecto y representa un incumplimiento de funciones y responsabilidades delegadas a la UTE.

2.4. MONTOS PRESUPUESTADOS PARA CONTRATACIONES.

Todos los expedientes de contrataciones examinados son omisos en revelar los estudios o diagnósticos previos en los que se pudieron haber fundamentado los montos que fueron presupuestados para las contrataciones tramitadas por la UTE, por lo que no fue posible obtener evidencia documental de los cálculos numéricos o estudios técnicos que precedieron los montos presupuestados, como por ejemplo algún análisis de valor de mercado del objeto a contratar u otras contrataciones similares que se hubieran realizado recientemente y que pudieran haber servido de base para fijar las sumas. En ausencia de esa información, no existen elementos de los que se pudiera inferir la razonabilidad de los montos que fueron inicialmente incluidos en el Plan Operativo Anual - POA y posteriormente, los importes que la UTE solicitaba a la UCP para la certificación de la reserva presupuestaria.

La definición de los montos por parte de la UTE resulta ser de especial importancia, dado que de la fijación de esas cifras dependerá la modalidad o procedimiento de contratación que se deberá seguir conforme a la normativa del Banco, tal como se detalla a continuación:

Categoría de desembolso	Valor estimado US\$	Modalidad o procedimiento de adquisición
Bienes y servicios de no consultoría	\$250,000 ó más.	Licitación Pública Internacional.
	Igual ó mayor de \$50,000, pero menor de \$250,000.	Licitación Pública Nacional (LPN).
	Menor de \$50,000.	Comparación de precios.
Consultorías 1- Firmas	Mayores de \$100,000.	Selección basada en calidad y costo (SBCC), Selección basada en el costo (SBC), Selección basada en el menor costo (SBMC) y Selección de fuente única (SS).
	Menores de \$100,000.	SBCC, SBMC, Selección basada en presupuesto fijo, SBMC, SS y Selección basada en las calificaciones de la firma.
Consultorías 2- Individuales	Mayores de \$50,000	Selección basada en las calificaciones individuales (IC) y Selección de fuente única (SS).
	Menores de \$50,000	IC y SS.

Fuente: *Manual de Operaciones del Proyecto*, Volumen 1, numeral 7.3.1, Cuadro 7.2.

En línea con lo anterior, procedemos a referirnos a una serie de hallazgos detectados en la revisión de expedientes de contrataciones y que seguidamente se detallan:

LIMON-13-CP-S-CP-00007/MEIC-2012, Contratación de servicios varios (toldos, iluminación, decoración, sillas, mesas y demás) necesarios para el desarrollo de la III feria de promoción y mercadeo de PYMES: Se solicitó a la UCP una reserva de \$50,000 y se reservó por parte de esa Unidad $\text{¢}26,500.000$, que su equivalente en dólares corresponde a \$52,661 al TC de la fecha del documento N° Reserva-BM-016-2012 del 23/10/2012, mientras que la contratación se adjudicó por $\text{¢}27,280.000$, que su equivalente en dólares al 16/11/2012 correspondió a \$53,994, según TC de venta a esa fecha. La contratación se llevó a cabo por el procedimiento de Comparación de precios, siendo lo correcto que se hubiera tramitado como una LPN.

LIMON-45-3CV-CI-CI-000011/MEIC-2012 - Implementar la Estrategia de Comunicación DEL: Esta contratación se tramitó bajo el procedimiento de selección de consultores individuales basado en las calificaciones y por presupuesto fijo, lo cual significa que la propia UTE fue la que definió el importe que se pagó por la consultoría; sin embargo, no consta en el expediente ningún diagnóstico o estudio que fundamente los \$107.000 en los que se fijó esa contratación y que representa el segundo mayor monto que se desembolsó de todas las contrataciones del Proyecto.

LIMON-69-3CV-CI-CI-00002/MEIC-2013 - Desarrollo del Concurso Limón está Emprendiendo: En esta contratación al igual que en otras examinadas, se consigna en los términos de referencia una suma total por presupuesto fijo de \$25,000 y para efectos del pago se desglosan los montos a pagar por cada producto, pero no existe en el expediente alguna documentación adicional que detalle los cálculos que fundamentan el monto total que se definió; además, en los términos de referencia y en el contrato se fijó una suma de \$3,750 que corresponde al primer pago que se realizará contra firma del contrato, mientras que los demás pagos posteriores se girarán contra entrega de informes de resultados, sin embargo, por la falta de información a la que hacemos referencia, se desconoce si el primer pago es un tipo de adelanto, pues no existe ninguna entrega de producto, razón por la cual se consultó el origen de ese pago a los srs. Allan Mora, Administrador del Proyecto y a Julián Durán, funcionario de la Dirección de Cooperación Internacional y nos indicaron simplemente que esa es una forma en la que se distribuyen los pagos en algunos tipos de contrataciones.

LIMON-19-CP-S-CP-00004/MEIC-2013 - Servicios varios para el desarrollo de la VI Feria: El monto estimado en el POA 2013 fue de \$45.000, en el PAC 2013 estaba por \$56.000, mientras que la reserva de presupuesto se hizo por \$50.000. Las ofertas recibidas para esa contratación fueron las siguientes: Tecnología Express cotizó ₡27,500.000 (\$54.119), Grupo Ecogreen cotizó ₡29,150.000 (\$57.366), Franciny Murillo cotizó ₡34,100.000 (\$67.107) y Producciones y Estudio ALPI cotizó ₡27,670.000 (\$54.453), para la conversión de colones a su equivalente en dólares se utilizó el tipo de cambio de venta al día de la recepción de las ofertas del 18 de setiembre de 2013 que fue de 508,14. Teniendo presente todo lo anterior, se pudo observar que se contrató bajo la modalidad de “Comparación de precios” que consiste en invitar como mínimo a 3 oferentes y escoger la cotización del precio más competitivo; no obstante, ante la ausencia de parámetros o cálculos razonables que aportaran claridad en la definición del monto estimado de la contratación y observando lo que realmente fue cotizado por los oferentes, queda en evidencia que el monto estimado para la contratación fue subvaluado y que de haberse establecido más certeramente a su valor de mercado, por lo que se debió de haber tramitado la contratación como una “LPN”, con arreglo de los límites de contrataciones establecidos.

LIMON-60-CP-B-CP-00008/MEIC-2013 - Adquisición de Equipamiento para apoyo a las PYME's, Primera Entrega: El monto estimado en el POA 2013 fue de \$53.000, en el PAC 2013 de \$50.000 y la reserva se hizo por ₡26,500.000, lo que a la fecha del documento de reserva (02/07/2013) representaba un equivalente de \$52.524 al TC de 504,32, por lo que la contratación se debió haber tramitado como una “LPN”, con arreglo de límites de contrataciones establecidos; sin embargo, la contratación se rigió por el procedimiento de Comparación de precios.

El *Manual de Operaciones del Proyecto, Volumen 1*, establece en su apartado N° 4.4.4. lo siguiente:

“4.4 De las Responsabilidades de las UTEs

Son responsabilidades de las UTEs referidas a la implementación de los Convenios de Ejecución las siguientes: (...)

4.4.4 Aspectos de Administrativos y Financieros. (...)

Proporcionar oportunamente a la UCP toda la información que requiera para la programación financiera del Proyecto.”

(Lo subrayado es nuestro)

Se consultó al sr. Allan Mora, Administrador de la UTE, sobre cómo era que se calculaba el presupuesto de las contrataciones, especialmente las relacionadas con las consultorías de monto fijo, a lo que nos contestó que la definición de los montos precisos de cada actividad se definía a lo interno de la UTE y se mandaba para su respectiva aprobación a la UCP; sin embargo, nos indicó que no precisaba si llegó a existir alguna clase de diagnóstico para llegar a los montos presupuestados.

Para este Proyecto hubo varias contrataciones que se realizaron bajo la modalidad de presupuesto fijo, lo cual consistía en que se fijaba un monto para la contratación al que debían de ajustarse quienes optaban por participar del concurso y a quien finalmente se le concedía la adjudicación, razón por la cual la determinación de la procedencia de esos montos es de suma importancia para la transparencia del proceso y para concluir sobre la razonabilidad del monto invertido en las contrataciones y a lo que no fue posible llegar por la inexistencia de datos precisos y fiables.

2.5. TÉRMINOS DE REFERENCIA DE CONTRATACIONES.

No obtuvimos evidencia de criterios o elementos técnicos en los que se basara la UTE para el diseño de los términos de referencia que se utilizaron para las compras de equipo de cómputo y equipamiento para PYME's; dicha condición también fue detectada para las contrataciones de consultorías en las que no consta en los expedientes examinados ninguna documentación con la que se pudiera inferir la participación de áreas especializadas del MEIC como coadyuvantes en el diseño de las especificaciones técnicas que se plasmaron en los términos de referencia, tanto para las consultorías como para la compra de equipo.

De acuerdo a lo anterior, nos referimos al expediente de la Adquisición de equipamiento para apoyo a las PYME's, Primera Entrega (LIMON-60-CP-B-CP-00008/MEIC-2013), en el que pudimos observar que en la Carta de Invitación para la presentación de ofertas se detallan los términos de referencia de esa compra; sin embargo, no constan documentos adicionales que sugieran la realización por parte de la UTE de un diagnóstico previo de los requerimientos técnicos de los artículos y equipos que fueron entregados a las PYME's beneficiarias y mediante los cuales se pudiera concluir que se realizó una evaluación para detectar las necesidades reales de equipamiento de esas PYME's.

Aunado a lo anterior, nos remitimos al informe N° DIEM-INF-013-14 de fecha 15 de julio de 2014, emitido por la Dirección de Investigaciones Económicas y de Mercados del MEIC, mediante el cual se brindan los resultados de la revisión técnica de la contratación N° LIMON-63-3CV-CI-CI-00010/MEIC-2013, referente a la Contratación de Subvenciones de Asistencia Técnica para PYMEs y en el que se recomienda que en contrataciones futuras

de ese tipo se participe a la DIGEPYME en el diseño de los términos de referencia, pues se trata de una área experta que puede aportar elementos técnicos por su experiencia al frente de la política institucional de PYME's.

El *Manual de Desarrollo Económico Local para la Promoción de las Pyme y Emprendimientos* establece en su capítulo III, artículo 3, inciso b, la siguiente disposición:

“CAPÍTULO III –

3. Funciones de la UTE. (...)

b. Elaborar las bases, términos de referencia y especificaciones técnicas para adquisiciones de bienes y servicios de consultoría, de acuerdo con lo estipulado en el Componente DEL.”

(Lo subrayado es nuestro)

Se consultó a la sra. Yorleny Calvin Zúñiga, funcionaria de la Creapyme de Limón, acerca del procedimiento para el diseño de los términos de referencia que se especifican en los carteles de contratación, por lo que nos indicó que en el caso de contrataciones para consultorías, se utilizaban generalmente las bases de otros proyectos desarrollados en otras regiones del país y se trataban de adaptar a las necesidades propias de los objetivos de las contrataciones del Proyecto, a lo que también consultamos si se llegó a contar con la colaboración de DIGEPYME en la definición de algunas especificaciones técnicas para consultorías dirigidas a pyme y emprendimientos; sin embargo, se nos indicó que la participación de esa Dirección fue nula en ese aspecto. También se consultó al sr. Luis Guillermo Rojas, Jefe del Departamento de Tecnologías de Información y Comunicación, respecto a su participación en la definición de las especificaciones técnicas que se plasmaron en los términos de referencia de los carteles de los contratos para la adquisición de equipo de cómputo de la Creapyme de Limón y el Consejo de Competitividad, indicándonos que de la UTE se solicitaron especificaciones técnicas de equipos de cómputo, pero para equipar a las municipalidades de la Región Brunca y Huertar y que desconocía si se usaron las mismas para el Proyecto.

Lo actuado como una “similitud” de otros proyectos es una inaceptable práctica, pues cada contratación tiene sus propios objetivos y circunstancias particulares que se deben evaluar, por lo que no es procedente tratar de ajustar otras bases de términos de referencia a contrataciones que quizás no tengan mayor relación, por lo que no está de más usarlas como punto de referencia cuando sea factible; sin embargo, lo idóneo es vincular activamente a las áreas especializadas para asegurar el cumplimiento de los fines propuestos y evitar eventualmente discrepancias con los proveedores por aspectos técnicos, operativos o legales.

2.6. OBLIGACIONES LABORALES Y DE SEGURIDAD SOCIAL.

En las cartas de invitación para participar de los procesos de contratación no se establecen las obligaciones laborales y de seguridad social a las que están sujetos los interesados de contratar con el Estado; condición que tampoco se cumple en los contratos o convenios suscritos con los adjudicatarios, según se pudo observar como parte de los expedientes examinados.

Salvo lo señalado anteriormente, se debe reconocer que de previo a los pagos que se tramitan ante la UCP, se realiza una consulta para verificar si el adjudicatario está al día en sus obligaciones con la CCSS, dado que esa consulta forma parte de los documentos que son trasladados a esa Unidad para su correspondiente desembolso, a excepción de las contrataciones N° LIMON-12-CP-S-CP-00002/MEIC-2012 y LIMON-72-CP-B-CP-00005/MEIC-2014 en las que no consta ese documento de consulta.

Hacemos referencia a la circular N° DGABCA-NP-1131-2010 de fecha 10 de noviembre de 2010, emitida por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda, de la cual procedemos a traer como fundamento lo siguiente:

“De conformidad con la Directriz Presidencial N°34, publicada en el diario Oficial la Gaceta N°153, se les reitera que todo cartel de licitación y contrato administrativo regulado por la Ley de Contratación Administrativa o por la Ley de concesión de Obra Pública, tiene el deber de incluir una cláusula que establezca a las empresas contratantes cumplir estrictamente con las obligaciones laborales y de Seguridad Social, incluyendo el salario mínimo establecido por el Decreto de Salarios Mínimos, del Ministerio de Trabajo, considerándose esa cláusula como contenido esencial del contrato y teniéndose su inobservancia, como causal de incumplimiento del mismo, en cuyo caso podrá la Administración dar por terminado el contrato según las normas que regulan la materia. Asimismo se les recuerda a todas las instituciones cubiertas bajo la rectoría de esta Dirección General, y a los funcionarios encargados de realizar los referidos trámites, su obligación de ajustarse a los lineamientos aquí contenidos, con la finalidad que éstos se apliquen adecuadamente.”
(Lo subrayado es nuestro)

Si bien las normas sobre contratación del Banco son las que prevalecerán en la ejecución de los procesos de adquisición del Proyecto, eso no exonera a la Administración de la UTE de sus responsabilidades de velar por el cumplimiento de las obligaciones laborales y de seguridad social en el proceso de contratación, dado que los funcionarios públicos estamos llamados a ser garantes de la protección del sistema de seguridad social y laboral, condición a la que también están sujetos los funcionarios de la UTE, pues éstos reciben remuneración con recursos del presupuesto nacional y desarrollan funciones de un servidor público, por lo que no velar por el cumplimiento de las obligaciones sociales y laborales representa un incumplimiento de deberes.

2.7. SISTEMA DE CONTROL INTERNO.

Como parte de los procedimientos de auditoría, se circuló un cuestionario de control interno a los siguientes funcionarios: srta. Grettel Vega Arce, Coordinadora de la UTE, Allan Mora Mejías, Administrador de la UTE, Yorleny Calvin Zúñiga y Hellen Mora Cubillo, funcionarias de la Creapyme de Limón y una vez aplicado el cuestionario y evaluados los datos, hemos de indicar que resulta preocupante observar el desconocimiento mostrado en el tema del Sistema de Control Interno - SCI en general, especialmente en lo relacionado al componente de valoración de riesgos, del cual se esperaba que se tuviera implementado lo

dispuesto en las directrices del Sistema específico de valoración del riesgo institucional – SEVRI, a efectos de alcanzar el objetivo y beneficios de ese sistema, que consiste en producir información que apoye la toma de decisiones orientadas a ubicar a la institución en un nivel de riesgo aceptable y así promover, de manera razonable, el logro de los objetivos institucionales.

Las *Normas Técnicas de Control Interno para el Sector Público*, establecen en su apartado N° 1.4. y 1.5. lo siguiente:

“1.4 Responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados sobre el SCI:
La responsabilidad por el establecimiento, mantenimiento, funcionamiento, perfeccionamiento y evaluación del SCI es inherente al jerarca y a los titulares subordinados, en el ámbito de sus competencias.
En el cumplimiento de esa responsabilidad las autoridades citadas deben dar especial énfasis a áreas consideradas relevantes con base en criterios tales como su materialidad, el riesgo asociado y su impacto en la consecución de los fines institucionales, incluyendo lo relativo a la desconcentración de competencias y la contratación de servicios de apoyo. Como parte de ello, deben contemplar, entre otros asuntos, los siguientes:
(...)
e. La comunicación constante y el seguimiento de los asuntos asignados a los distintos miembros de la institución, en relación con el diseño, la ejecución y el seguimiento del SCI. (...)
(Lo subrayado es nuestro)

“1.5 Responsabilidad de los funcionarios sobre el SCI:
De conformidad con las responsabilidades que competen a cada puesto de trabajo, los funcionarios de la institución deben, de manera oportuna, efectiva y con observancia a las regulaciones aplicables, realizar las acciones pertinentes y atender los requerimientos para el debido diseño, implantación, operación, y fortalecimiento de los distintos componentes funcionales del SCI.
(Lo subrayado es nuestro)

Es notorio el incumplimiento de responsabilidades del titular subordinado de la UTE y de los funcionarios a cargo; no obstante, es deber del titular subordinado detectar las debilidades del SCI, especialmente las relacionadas a las capacidades del personal para poder llevar adelante los procesos necesarios para el fortalecimiento del SCI y una vez identificadas las falencias, adoptar las medidas pertinentes para corregir las condiciones detectadas.

La falta de conocimiento de la normativa jurídica y técnica de control interno representa una debilidad para el establecimiento, mantenimiento, perfeccionamiento y seguimiento del SCI, que puede dar origen al incumplimiento de los propósitos de este sistema y a que no se logren alcanzar los objetivos propuestos.

III. CONCLUSIONES

De conformidad con los resultados obtenidos, se formulan las siguientes conclusiones:

- 3.1. La UTE adjudicó contrataciones mediante procedimientos que presentaban condiciones irregulares de índole operativo o por inobservancia de la normativa aplicable, lo que vulnera los actos administrativos llevados a cabo para esos procesos de contratación. (*ver pto. # 2.1.*)
- 3.2. Los expedientes de contratación presentan irregularidades por errores u omisiones de documentación y de datos, por lo que al ser el expediente el soporte material del procedimiento administrativo, se debe asegurar la confiabilidad, oportunidad y utilidad de la información; atributos preceptuados en la normas técnicas de control interno. (*ver pto. # 2.1.*)
- 3.3. La UTE incumplió sus funciones y responsabilidades al haber evidencia de una débil supervisión y seguimiento de los productos que debían entregar los contratistas, lo que podría conllevar a responsabilidades administrativas y civiles por negligencia en el control de los términos técnicos y legales de las contrataciones y por su corresponsabilidad en los fondos públicos administrados. (*ver pto. # 2.2.*)
- 3.4. La UTE incumplió sus funciones y responsabilidades por deficiencias de control, supervisión y seguimiento de los resultados e impactos producidos por el Proyecto, lo cual compromete el cumplimiento de los objetivos que se pretendían alcanzar por medio de éste. (*ver pto. # 2.3.*)
- 3.5. La UTE incumplió las normas que establecen que se deberá seleccionar una entidad supervisora para el monitoreo y evaluación del cumplimiento de los contratos y la incidencia de sus resultados en los beneficiarios, así como también que se deberán implementar reportes periódicos de indicadores de gestión de los convenios suscritos e informes finales de evaluación de resultados. (*ver pto. # 2.3.*)
- 3.6. La UTE desaprovechó la oportunidad de convocar a otras áreas de la Organización para que coadyuvaran en las distintas etapas operativas del Proyecto, con el fin de fortalecer el control interno y asegurar el cumplimiento de los objetivos planteados para éste, lo que generó muchos errores de actuación en dichas etapas. (*ver pto. # 2.3. y 2.5.*)
- 3.7. Los expedientes de contrataciones no contienen estudios o diagnósticos que precisen el origen de los montos que fueron presupuestados para las distintas contrataciones y existen procesos de adquisición que fueron tramitados bajo una modalidad de contratación, cuando en realidad debieron de haberse tramitado bajo otra, según los límites presupuestarios establecidos en la norma, lo cual denota un franco incumplimiento de procedimiento. (*ver pto. # 2.4.*)
- 3.8. Los expedientes de contrataciones no contienen los documentos ni las referencias suficientes que fundamenten las bases que se utilizaron para la formulación de los términos de referencia publicitados en los carteles de contratación, lo que representa una limitación de información en el expediente administrativo. (*ver pto. # 2.5.*)

- 3.9.** La UTE incumplió parcialmente la directriz que establece que en los carteles de contratación y en los contratos se deberán incluir las obligaciones laborales y de seguridad social, condición que fue omitida en todos los carteles de invitación y en los convenios y contratos examinados. (*ver pto. # 2.6.*)
- 3.10.** El personal de la UTE muestra un desconocimiento de la normativa jurídica y técnica de control interno, lo que generó que no se cumplieran los propósitos del sistema y lógicamente conduce a una mayor propensión del riesgo de no alcanzar los objetivos propuestos. (*ver pto. # 2.7.*)

Nota:

En este estudio se revisó que las contrataciones cumplieran con los procedimientos establecidos en la normativa aplicable, pero se debe aclarar que esta auditoría no tiene dentro de sus alcances evaluar la calidad de los productos entregados por los adjudicatarios, ni el cumplimiento de los objetivos de las contrataciones en virtud de que si se hubieran planteado objetivos orientados hacia esas valoraciones, se hubieran requerido recursos adicionales como la participación de especialistas en la materia objeto de estudio, así como una mayor inversión de tiempo en el desarrollo del mismo.

Cabe destacar además, que la recomendación de la mejor oferta recae en los Comités de Evaluación que se conformaron en su momento para esos efectos y cuyos miembros se supone que fueron seleccionados por su idoneidad y a los que se les asignó la autoridad y responsabilidad necesarias para adoptar las decisiones y emprender las acciones pertinentes, según se establece en la Norma Técnica de Control Interno N° 2.5.1. - Delegación de Funciones.

IV. RECOMENDACIONES

Para corregir las condiciones identificadas en este estudio, se presentan las siguientes recomendaciones:

1. Girar instrucciones a los funcionarios competentes para que se corrijan todas las condiciones irregulares detectadas en los expedientes de contrataciones mediante el presente estudio y solicitar que se rinda un informe detallado de ese trabajo con las justificaciones correspondientes, dirigido al Despacho Ministerial con copia a esta Auditoría Interna. (ver pts. # 3.1.y 3.2.)
2. Valorar, con base en las evidencias mostradas en este informe, si proceden responsabilidades administrativas, civiles o penales para quienes participaron como funcionarios de la UTE-MEIC para este Proyecto, de conformidad con la siguiente normativa: Ley General de Control Interno N° 8292, artículos N° 39 y 43, Ley Orgánica de la Contraloría General de la Republica N° 7428, artículos 68 y 71, Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública N° 8422, artículos N° 38 y 44 y demás normativa que resulte aplicable. (ver pts. # 3.1. - 3.5.)
3. Ordenar a quien corresponda para que se justifiquen las razones por las cuales no se cumplió con la selección de una entidad supervisora para el monitoreo y evaluación del cumplimiento de los contratos y de sus resultados, según se establece en la normativa aplicable. (ver pto. 3.5.)
4. Ordenar a las instancias competentes para que se realice una evaluación integral de los objetivos de las contrataciones y si estos estuvieron alineados con los del Proyecto, así como sus resultados y su impacto en las políticas estratégicas del MEIC. (ver pto. # 3.4. y 3.5.)
5. Girar las instrucciones pertinentes que sirvan de precedente para que en futuros proyectos de esta naturaleza, se involucren a todas las áreas competentes de la Organización, en procura del fortalecimiento del control interno y del aseguramiento razonable de los objetivos propuestos. (ver pto. # 3.6.)
6. Ordenar a los funcionarios que corresponda, para que se incorporen dentro de los expedientes de contrataciones la documentación en la que se basó la Administración para presupuestar las cifras específicas de cada proceso de adquisición, además de los elementos técnicos en los que se fundamentó para la construcción de los términos de referencia de las distintas contrataciones. (ver pto. # 3.7. y 3.8.)
7. Solicitar las justificaciones a los funcionarios que corresponda, acerca de las razones por las que se incumplió con lo dispuesto en la Circular N° DGABCA-NP-1131-2010 de fecha 10 de noviembre de 2010, referente al deber de velar porque en los procesos de contratación se cumpla con las obligaciones laborales y de seguridad social. (ver pto. # 3.9.)

8. Adoptar las medidas procedentes para que, tanto en las funciones ordinarias del MEIC, como también en las que se desarrollan para este tipo de proyectos, los funcionarios reciban la capacitación suficiente y competente en temas de control interno, para su correcta implementación y cumplimiento. (*ver pto. # 3.10.*)

OTROS ASPECTOS:

- 1) En virtud que en el presente estudio de Auditoría se están dando recomendaciones específicas, se debe cumplir con el artículo 37 de la Ley N° 8292, Ley General de Control Interno.
- 2) Los “Papeles de Trabajo de Auditoría” se encuentran a su disposición en esta Oficina para cualquier consulta relacionada.

Del señor Ministro,

MAYNOR SOLANO CARVAJAL, CPA
AUDITOR INTERNO

C: Sra. Grettel Vega Arce, Directora de Cooperación Internacional.
Consecutivo.
Archivo P/T.