



Auditoría Interna  
Tel: 2527 2276  
Telefax: 2224 9684  
Apdo. 474-2050 / San Pedro de Montes de Oca



UNED  
UNIVERSIDAD ESTADAL A DISTANCIA  
Institución Benemérita de la Educación y la Cultura

## **UNIVERSIDAD ESTADAL A DISTANCIA AUDITORIA INTERNA**

### **INFORME FINAL N° ACE-009-2019**

### **ESTUDIO DE ATENCIÓN DE DENUNCIA SOBRE VARIAS CONTRATACIONES DIRECTAS, PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS AUDIOVISUALES**

**2020**



## Índice

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b> .....	<b>1</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>2</b>
1.1 Origen del Estudio.....	2
1.2 Objetivos .....	2
1.3 Alcance.....	3
1.4 Estudio realizado de conformidad con la normativa.....	3
1.5 Comunicación Preliminar de los resultados de la Auditoría y Conferencia Final .....	3
1.6 Deberes en el trámite de informes de Auditoría y plazos que se deben observar .....	4
<b>2. RESULTADOS</b> .....	<b>6</b>
<b>3. CONCLUSIONES</b> .....	<b>17</b>
<b>4. RECOMENDACIONES</b> .....	<b>18</b>
<b>ANEXO</b> .....	<b>19</b>



## RESUMEN EJECUTIVO

El estudio realizado por la Auditoría Interna analiza los procesos de las contrataciones directas 2019CD-0000031-0017699999, 2019CD-000032-0017699999, 2019CD-000054-0017699999, 2019CD-000066-0017699999, 2019CD-0000082-0017699999, con el fin de verificar la validez y suficiencia del control interno, el cumplimiento de la normativa aplicable, y determinar si existe afectación a la Hacienda Pública.

El estudio muestra debilidades en la aplicación de los principios de igualdad y libre competencia, señalados en la regulación aplicable, ya que, en las contrataciones de cita, se adquieren servicios utilizando la modalidad de contratación directa, amparado al artículo 139 inciso a) del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, de proveedor único, sin que existan estudios legales y técnicos que acrediten que se está ante un supuesto de prescindencia de los procedimientos ordinarios.

Los procesos de las compras de cita tienen carencias tales como: no incluyen en las especificaciones técnicas y los carteles, el perfil profesional ni los requisitos académicos y de experiencia relacionados a los servicios audiovisuales solicitados; la invitación se hace a un solo proveedor, al proveedor adjudicado; se comunica a un proveedor que el proceso de compra se realiza de esa manera, porque así lo solicita la unidad usuaria; no se incluye en el expediente de SICOP, la decisión inicial y el recibido del producto en la compra 2019CD-000031-0017699999.

La Auditoría concluye que la Oficina de Contratación y Suministros y el Programa de Producción de Material Audiovisual incumplen parcialmente, el bloque de legalidad relacionado a las contrataciones directas de examen; sin embargo, no puede determinar que se haya dado un perjuicio económico a la UNED, ya que los servicios profesionales fueron adquiridos de acuerdo a las tarifas establecidas por la Dirección Financiera.

Se recomienda realizar los procedimientos de contrataciones directas amparadas en el artículo 2 inciso d) de la Ley de Contratación Administrativa y en el artículo 139 inciso a) del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa, solamente si se adjuntan los informes técnicos y legales que justifiquen el supuesto de prescindencia de los procedimientos ordinarios de contratación; además, tomar acciones para mejorar el control y la supervisión en los procesos de ese tipo de compras directas.



**INFORME N° ACE-009-2019  
(Al contestar refiérase a este número)**

**INFORME FINAL**

**ESTUDIO DE ATENCIÓN DE DENUNCIA SOBRE VARIAS  
CONTRATACIONES DIRECTAS, PARA LA PRESTACIÓN DE  
SERVICIOS AUDIOVISUALES**

**1. INTRODUCCIÓN**

**1.1 Origen del Estudio**

El estudio se realiza en cumplimiento del Programa de Trabajo de la Auditoría Interna de la UNED, para el 2019, en atención al traslado de denuncia que realiza la Contraloría General de la República, con el oficio N°11787 (DFOE-DI-1536) del 12 de agosto del 2019.

**1.2 Objetivos**

➤ **Objetivo General**

Investigar los hechos denunciados para determinar si las Contrataciones Directas 2019CD-0000031-0017699999, 2019CD-000032-0017699999, 2019CD-000054-0017699999, 2019CD-000066-0017699999, 2019CD-000082-0017699999, se efectuaron en apego a la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento.

➤ **Objetivos Específicos**

1. Valorar el desarrollo de las Contrataciones Directas antes mencionadas, para determinar la validez y suficiencia del control interno.



2. Analizar el proceso de las Contrataciones Directas antes mencionadas, con el fin de verificar el cumplimiento de la Ley de Contratación Administrativa (artículos 3, 4 y 5) y el 139 de su Reglamento, así como otros relacionados con el tema objeto de estudio, con base en los principios de eficiencia, igualdad y libre competencia.
3. Determinar si existe afectación a la Hacienda Pública, para valorar e individualizar eventuales daños y perjuicios ocasionados, y la eventual responsabilidad administrativa, civil o penal.

### **1.3 Alcance**

Contrataciones Directas Nos. 2019CD-0000031-0017699999, 2019CD-000032-0017699999, 2019CD000054-0017699999, 2019CD-000066-0017699999, 2019CD-000082-0017699999, y Oficio Nro. 11787 (DFOE-DI-1536) del 12 de agosto del 2019.

### **1.4 Estudio realizado de conformidad con la normativa**

El estudio es realizado de acuerdo con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, emitidas por la Contraloría General de la República mediante resolución R-DC-64-2014 y la Guía de procedimientos de la Auditoría Interna de la Universidad Estatal a Distancia, para ejecutar, controlar y supervisar el proceso de auditoría.

### **1.5 Comunicación Preliminar de los resultados de la Auditoría y Conferencia Final**

El estudio en carácter de informe preliminar y la solicitud para realizar la conferencia final, fueron comunicados a la Vicerrectora Ejecutiva, mediante el oficio AI-062-2020 del 20 de abril del 2020, recibido en esa fecha.

La conferencia final del informe preliminar, en la cual se comunican los resultados, las conclusiones y las recomendaciones de esta auditoría, se efectúa en forma virtual, el 5 de mayo del 2020, a las 10:00 a.m. mediante la plataforma TEAMS, con la presencia de los siguientes funcionarios de la Administración: Mag. Heidy Rosales Sánchez, Vicerrectora Ejecutiva, Mag. Yirlania Quesada Boniche, Jefa Oficina de Contratación y Suministros, y Lic. Max Araya Garita, Asistente de la Vicerrectoría Ejecutiva. Las dos recomendaciones establecidas en el informe fueron aceptadas.



La jefa de la Oficina de Contratación y Suministros, presenta observaciones al Informe Preliminar, las cuales se analizan con detalle en el Anexo de este informe: “Análisis de las observaciones recibidas de la Administración”. Las observaciones son emitidas en el oficio OCS-432-2020 del 28 de abril de 2020, recibido en la Auditoría Interna, mediante correo electrónico del 6-5-2020.

## **1.6 Deberes en el trámite de informes de Auditoría y plazos que se deben observar**

Ley General de Control Interno, Ley N° 8292:

### **Artículo 36 — Informes dirigidos a los titulares subordinados.**

Cuando los informes de auditoría contengan recomendaciones dirigidas a los titulares subordinados, se procederá de la siguiente manera:

a. El titular subordinado, en un plazo improrrogable de diez días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, ordenará la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de ellas, en el transcurso de dicho plazo elevará el informe de auditoría al jerarca, con copia a la auditoría interna, expondrá por escrito las razones por las cuales objeta las recomendaciones del informe y propondrá soluciones alternas para los hallazgos detectados.

b. C  
on vista de lo anterior, el jerarca deberá resolver, en el plazo de veinte días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de la documentación remitida por el titular subordinado; además, deberá ordenar la implantación de recomendaciones de la auditoría interna, las soluciones alternas propuestas por el titular subordinado o las de su propia iniciativa, debidamente fundamentadas. Dentro de los primeros diez días de ese lapso, el auditor interno podrá apersonarse, de oficio, ante el jerarca, para pronunciarse sobre las objeciones o soluciones alternas propuestas. Las soluciones que el jerarca ordene implantar y que sean distintas de las propuestas por la auditoría interna, estarán sujetas, en lo conducente, a lo dispuesto en los artículos siguientes.

c. El acto en firme será dado a conocer a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente, para el trámite que proceda.



---

### **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.

La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, a solicitud del jerarca, de la auditoría interna o de ambos, en un plazo de treinta días hábiles, una vez completado el expediente que se formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de setiembre de 1994.

### **ARTÍCULO 39. — Causales de responsabilidad administrativa.**

El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios.

...

Igualmente, cabrá responsabilidad administrativa contra los funcionarios públicos que injustificadamente incumplan los deberes y las funciones que en materia de control interno les asigne el jerarca o el titular subordinado, incluso las acciones para instaurar las recomendaciones emitidas por la auditoría interna, sin perjuicio de las responsabilidades que les puedan ser imputadas civil y penalmente.

...



## 2. RESULTADOS

**2. 1 Incumplimiento en la aplicación de la normativa interna y externa en materia de contratación administrativa, en las contrataciones directas, 2019CD-00031-0017699999, 2019CD-00032-0017699999, 2019CD-00054-0017699999, 2019CD-00066-0017699999 y 2019CD-00082-0017699999**

La Oficina de Contratación y Suministros, en adelante OCS y el Programa de Producción Audiovisual, en adelante PPMA, no aplican la normativa según sus potestades y responsabilidades, como se evidencia en los siguientes puntos:

1. La OCS no aplica los principios de igualdad y libre competencia, ya que en las 5 contrataciones directas 2019CD-00031-0017699999, 2019CD-00032-0017699999, 2019CD-00054-0017699999, 2019CD-00066-0017699999 y 2019CD-00082-0017699999, esa Oficina, como órgano titular competente, *“dispone iniciar los trámites utilizando la modalidad de Contratación Directa, de conformidad con lo establecido en el artículo de proveedor único 139 inciso a) del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, dado que se cumple con todos los requisitos de ley”*; sin incluir en los expedientes de esas contrataciones, los estudios legales y técnicos que acrediten que se está ante un supuesto de prescindencia de los procedimientos ordinarios. Adicionalmente, la OCS justifica la aplicación del artículo de cita, con la solicitud realizada por el coordinador del PPMA, mediante los oficios PPMA-087-2019, PPMA-083-2019 y PPMA-143-2019, en los cuales el coordinador de ese Programa insta a la OCS, a *“analizar y considerar la contratación directa”* de un proveedor específico.

La información generada por los proveedores, el PPMA y la OCS, evidencia similitud en los formatos, como se muestra a continuación:

- a) Los oficios mediante los cuales los 3 diferentes proveedores manifiestan a la OCS su interés en participar en las contrataciones, tienen el mismo formato e información similar, sólo cambia la información referente a la experiencia y puestos que ha tenido cada proveedor.

Se usa el oficio sin referencia del 21 de marzo del 2019 para la contratación 2019CD-000031-0017699999, el oficio sin referencia del 25 de marzo del 2019 para la contratación 2019CD-000032-0017699999, el oficio sin referencia del 27 de mayo del 2019 para las contrataciones 2019CD-000054-



0017699999, 2019CD-000066-0017699999 y 2019CD-000082-0017699999, (las antepenúltima y penúltima compras se declaran infructuosas, y la última compra se adjudica), en las 3 se invita al mismo proveedor y se utiliza la misma información de respaldo.

- b)** El oficio enviado por el coordinador del PPMA a la jefatura de la OCS, para que esta Oficina considere hacer una contratación directa y a un proveedor específico, del cual se adjunta el currículo del proveedor, entre otros documentos, tiene el mismo formato e información similar, sólo cambia la información referente a la experiencia de cada proveedor.

Se usa el oficio PPMA-087-2019 para la contratación 2019CD-000031-0017699999, el oficio PPMA-083-2019 para la contratación 2019CD-000032-0017699999, el oficio PPMA-143-2019 para las contrataciones 2019CD-000054-0017699999, 2019CD-000066-0017699999 y 2019CD-000082-0017699999.

- c)** La cotización de los 3 proveedores tiene el mismo formato, varía la información de acuerdo con lo requerido en cada caso.

Se usa la cotización sin referencia del 25 de abril del 2019 para la contratación 2019CD-000031-0017699999, la cotización sin referencia del 21 de marzo del 2019 para la contratación 2019CD-000032-0017699999, la cotización sin referencia del 27 de mayo del 2019 para los expedientes 2019CD-000054-0017699999, 2019CD-000066-0017699999 y 2019CD-000082-0017699999.

- d)** Las especificaciones técnicas ni los carteles de los 5 expedientes de compra, incluyen perfil profesional, ni establecen requisitos académicos ni de experiencia, relacionados a los servicios audiovisuales solicitados.

Adicional a los puntos antes indicados:

- e)** Las contrataciones de cita, en el expediente en SICOP, tienen invitación para un solo proveedor, al proveedor adjudicado.
- f)** Un proveedor interesado realiza una “Aclaración” mediante el SICOP, en la contratación directa 2019CD-000066-0017699999, que señala:

*En días pasados la UNED ha venido invitado (sic) a presentar oferta servicios audiovisuales, no obstante (sic) lo anterior han invocado el artículo (sic) 139 del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa, que en lo que interesa*



indica “Oferente Único, los bienes o servicios en los que se acredite que solamente una persona o empresa está en condiciones de suministrar o brindar, **SIN QUE EXITAN EN EL MERCADO** alternativa que puedan considerarse idóneas para satisfacer la necesidad institucional. Sobre este particular con todo respeto debo indicarle que en el mercado nacional hay una gran oferta de profesionales audiovisuales (sic) vastamente preparados graduados de prestigiosas universidades hasta con grados de maestría y amplia experiencia.

El hecho de que la UNED invoque este artículo para favorecer a una o a un oferente en particular es una grosera arbitrariedad, dado que esta (sic) irrespetando los principios que rigen la materia de contratación administrativa, como lo son: los principios de eficiencia y eficacia, interés público, igualdad de trato, libre participación, concurrencia, competencia, el hecho de hacer público una contratación es cumplir con un requisito de publicidad NADA MAS, negar la posibilidad e impidiendo que profesionales con amplia experiencia como en mi caso podamos presentar ofertas y porque no hasta ofreciendo un mejor precio, máxime con la escases de recursos con que cuenta el Estado es ir en contra del principio de legalidad al que estamos todos sometidos.

El artículo 3 Régimen Jurídico (sic) LCA, entre otras cosas indica que la administración esta (sic) sometida a las normas y principios del ordenamiento jurídico, indica también que cuando se justifique el fin público (sic) la administración podrá utilizar instrumentalmente cualquier figura contractual, en este caso en particular invocar “oferente único artículo 139 RALC” es ir contra los principios rectores dado que en el país existen profesionales en el campo, donde porque no pueden ofrecer un mejor servicio. La UNED con su accionar está impidiendo que la Administración licitante puede tener una mayor cantidad de ofertas que estudiar y evaluar irrespetando el interés público que debe prevalecer.

Así (sic) las cosas con todo respeto solicito r (sic) aclarar este asunto del porque oferente único, si no hay inopia en el país para este tipo de servicio, ya que están adjudicando a dedo este tipo de contrataciones, otorgando un trato desigual a todos aquellos que deseamos prestar servicio en la producción audiovisual

La OCS, en el mismo apartado de “Aclaración” del SICOP, contesta al proveedor interesado:

*En respuesta a su aclaración le comunico que en Documentos del cartel se encuentra adjunta la justificación técnica dada por la unidad usuaria oficio PPMA-143-2019, para realizar el trámite de contratación utilizando al Artículo 139 Inciso a) del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.*

El oficio PPMA-143-2019 indica a la OCS “analizar y considerar la contratación directa” de un proveedor específico, del cual adjunta el currículo y otra información.

Con esta actuación, la OCS y el PPMA, de acuerdo a sus competencias y responsabilidades, incumplen con la siguiente normativa:

## I. Ley de Contratación Administrativa (LCA)

**Artículo 2. Excepciones.**



*Se excluyen de los procedimientos de concursos establecidos en esta ley las siguientes actividades: d) La actividad de contratación que, por su naturaleza o las circunstancias concurrentes, no pueda ser sometida a concurso público o no convenga someterla, sea porque solo existe un único proveedor, por razones especiales de seguridad o por otras igualmente calificadas de acuerdo con el Reglamento de esta Ley.*

**Artículo 3. Régimen jurídico.**

*La actividad de contratación administrativa se somete a las normas y los principios del ordenamiento jurídico administrativo.*

...

*En todos los casos, se respetarán los principios, los requisitos y los procedimientos ordinarios establecidos en esta Ley, en particular en lo relativo a la formación de la voluntad administrativa.*

...

**Artículo 5. Principio de igualdad y libre competencia.**

*En los procedimientos de contratación administrativa, se respetará la igualdad de participación de todos los oferentes potenciales. ...*

**Artículo 22. Ámbito de aplicación.**

*La prohibición para contratar con la Administración se extiende a la participación en los procedimientos de contratación y a la fase de ejecución del respectivo contrato.*

...

*El funcionario sujeto a la respectiva prohibición deberá abstenerse de participar, opinar o influir, en cualquier forma, en la ejecución del contrato.*

*El incumplimiento de esta obligación se reputará como falta grave en la prestación del servicio.*

...

*(Así reformado por el artículo 65 de la Ley N° 8422 Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, de 6 de octubre de 2004).*

**Artículo 22 bis. Alcance de la prohibición.**

*En los procedimientos de contratación administrativa que promuevan las instituciones sometidas a esta Ley, tendrán prohibido participar como oferentes, en forma directa o indirecta, las siguientes personas:*

**d) Los funcionarios públicos con influencia o poder de decisión, en cualquier etapa del procedimiento de contratación administrativa, incluso en su fiscalización posterior, en la etapa de ejecución o de construcción.**

*Se entiende que existe injerencia o poder de decisión, cuando el funcionario respectivo, por la clase de funciones que desempeña o por el rango o jerarquía del puesto que sirve, pueda participar en la toma de decisiones o influir en ellas de cualquier manera. Este supuesto abarca a quienes deben rendir dictámenes o informes técnicos, preparar o tramitar alguna de las fases del procedimiento de contratación, o fiscalizar la fase de ejecución.*



...

*De las prohibiciones anteriores se exceptúan los siguientes casos:*

- 1. Que se trate de un proveedor único.*
- 2. Que se trate de la actividad ordinaria del ente.*
- 3. Que exista un interés manifiesto de colaborar con la Administración.*

*(Así adicionado por el artículo 65 de la Ley N° 8422 Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, de 6 de octubre de 2004).*

*(Mediante resolución de la Sala Constitucional N° 15687 del 7 de octubre de 2015, se modifica la resolución de las 15:38 horas del veintiocho de noviembre de 2014, emitida dentro de este mismo expediente y por la cual se dio curso a esta acción de inconstitucionalidad, ". con el fin de que se entienda que, en sede administrativa, la interposición de esta acción no suspende las actuaciones del ente contralor en las cuales se reconozca y aplique la figura del levantamiento de prohibiciones regulado en el artículo 23 de la Ley de la Contratación Administrativa o en las distintas normas jurídicas que regulen esta figura. Por consiguiente, lo único que debe suspenderse para los efectos de esta acción, serán las resoluciones finales que deban emitirse en vía administrativa, en aquellos casos en que la situación fáctica permita concluir al órgano contralor que se está presencia de casos de prohibiciones absolutas, entendido lo anterior en el sentido de que no resulta jurídicamente posible levantarlas.")*

**Artículo 24. Prohibición de influencias.**

*A las personas cubiertas por el régimen de prohibiciones se les prohíbe intervenir, directa o indirectamente, ante los funcionarios responsables de las etapas del procedimiento de selección del contratista, ejecución o fiscalización del contrato, en favor propio o de terceros.*

*(Así reformado por el artículo 65 de la Ley N° 8422 Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, de 6 de octubre de 2004).*

**Artículo 25. Efectos del incumplimiento.**

*La violación del régimen de prohibiciones establecido en este capítulo, originará la nulidad absoluta del acto de adjudicación o del contrato recaídos en favor del inhibido, y podrá acarrear a la parte infractora las sanciones previstas en esta Ley.*

*(Así reformado por el artículo 65 de la Ley N° 8422 Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, de 6 de octubre de 2004).*

**Artículo 106. Competencia.**

*La proveeduría institucional tendrá plena competencia para conducir los trámites del procedimiento de contratación administrativa. Asimismo, podrá adoptar los actos y requerir los informes que resulten necesarios para preparar la decisión final. El acto de adjudicación lo dictará el órgano titular de la competencia. ...*

## **II. Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA)**

**Artículo 2. Principios.**

*La actividad contractual se regirá, entre otros, por los siguientes principios:*



**d) Libre competencia.** *Se debe garantizar la posibilidad de competencia entre los oferentes. No deben introducirse en el cartel restricciones técnicas, legales o económicas que injustificadamente limiten la participación de potenciales oferentes.*

**e) Igualdad.** *En un mismo concurso los participantes deben ser tratados y examinados bajo reglas similares.*

**Artículo 133. Forma de contratar.**

*Las materias excluidas legalmente de los procedimientos ordinarios de contratación, podrán ser objeto de negociación directa entre la Administración y el contratante, en el tanto la Administración actúe en ejercicio de su competencia y el contratante reúna los requisitos de idoneidad legal, técnica y financiera para celebrar el respectivo contrato.*

**Artículo 134. Trámite.**

*La actividad contractual excluida legalmente de los procedimientos ordinarios de contratación, deberá adaptarse, en lo pertinente, a los principios generales, a los requisitos previos que correspondan y a las normas generales sobre el cartel y la oferta. ...*

**Artículo 135. Decisión de contratar directamente.**

*La determinación de los supuestos de prescindencia de los procedimientos ordinarios, es responsabilidad exclusiva del Jefe de la Institución o del funcionario subordinado competente, el cual en la decisión inicial deberá hacer referencia a los estudios legales y técnicos en los que se acredita que, en el caso concreto, se está ante un supuesto de prescindencia de los procedimientos ordinarios. Para cada contratación se deberá confeccionar un expediente físico o electrónico, el cual estará encabezado por la decisión inicial y en el cual se ha de incorporar constancia de todas las actuaciones que se realicen.*

**Artículo 139. Objetos de naturaleza o circunstancia concurrente incompatibles con el concurso.**

*La Administración, podrá contratar de forma directa los siguientes bienes o servicios que, por su naturaleza o circunstancias concurrentes, no puede o no conviene adquirirse por medio de un concurso, así como los que habilite la Contraloría General de la República:*

**a) Oferente único:** *Los bienes o servicios en los que se acredite que solamente una persona o empresa está en condiciones de suministrar o brindar, sin que existan en el mercado alternativas que puedan considerarse idóneas para satisfacer la necesidad institucional. La procedencia de este supuesto ha de determinarse con apego a parámetros objetivos en relación con la necesidad, acreditando que la opción propuesta es la única apropiada y no sólo la más conveniente. ...*

**Artículo 171. Contrato de Servicios.**

*Para la contratación de servicios técnicos o profesionales, a cargo de personas físicas o jurídicas, la Administración, deberá seguir los procedimientos de licitación pública, abreviada o contratación directa, según corresponda. ...*



*Se deberá establecer en los requisitos de admisibilidad un perfil idóneo ...*

**Artículo 218.** *Deber de verificación.*

...

*El contrato 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 haya recurrido de manera ilegítima a alguna excepción.*

...

*(Corrida su numeración por el artículo 2° del decreto ejecutivo N° 40124 del 10 de octubre del 2016, que lo traspasó del antiguo 210 al 218)*

### III. Reglamento Interno de Contratación Administrativa de la Universidad Estatal a Distancia

**Artículo 6.** *Son obligaciones del responsable general de la contratación las siguientes:*

*5. No actuar en contra de lo dispuesto en la Ley de Contratación Administrativa.*

**Artículo 25.** *De los Requisitos.*

*Independientemente del formato que pueda tener en un momento determinado el formulario Resolución de Inicio, éste a parte de la información que se debe completar, obligatoriamente deberá contener la siguiente información:*

*1. En los casos de Contratación Directa amparada a la excepción de oferente único (artículo 139 del RLCA inciso a.) se debe presentar la prueba documental fidedigna que evidencie la unicidad del oferente.*

*5. La Oficina de Contratación y Suministros podrá solicitar información adicional para justificar cualquier otro trámite de excepción que pudiera presentarse, respecto a los indicados en los puntos anteriores.*

- 2. La OCS, en los procesos de contratación mencionados, cumple el principio de eficacia porque la UNED logra adquirir el servicio de audiovisuales requerido; sin embargo, no asegura el cumplimiento del principio de eficiencia, debido a que, limita la competencia al suprimir la participación de los oferentes al invocar la figura de proveedor único en el proceso concursal, lo que imposibilita evidenciar que se haya favorecido a la Universidad, tanto con la contratación del profesional más calificado como con la obtención del mejor precio en dichas contrataciones.*

La Oficina de Contratación y Suministros incumple con los siguientes artículos de la Ley de Contratación Administrativa:



**Artículo 4. Principios de eficacia y eficiencia.**

*Todos los actos relativos a la actividad de contratación administrativa deberán estar orientados al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de la administración, con el propósito de garantizar la efectiva satisfacción del interés general, a partir de un uso eficiente de los recursos institucionales.*

*Las disposiciones que regulan la actividad de contratación administrativa, deberán ser interpretadas de la manera que más favorezca la consecución de lo dispuesto en el párrafo anterior.*

*En todas las etapas de los procedimientos de contratación, prevalecerá el contenido sobre la forma, de manera que se seleccione la oferta más conveniente, de conformidad con el párrafo primero de este artículo.*

*Los actos y las actuaciones de las partes se interpretarán en forma tal que se permita su conservación y se facilite adoptar la decisión final, en condiciones beneficiosas para el interés general. Los defectos subsanables no descalificarán la oferta que los contenga. En caso de duda, siempre se favorecerá la conservación de la oferta o, en su caso, la del acto de adjudicación.*

*Las regulaciones de los procedimientos deberán desarrollarse a partir de los enunciados de los párrafos anteriores.*

*(Así reformado mediante el artículo 1° de la ley N° 8511 del 16 de mayo del 2006).*

3. La OCS y el PPMA no se apegan completamente a la normativa aplicable, en el proceso de las contrataciones directas de cita, lo que evidencia la carencia de control, en el desarrollo del proceso de compra. Seguidamente las debilidades encontradas:
  - a) Las contrataciones 2019CD-000031-0017699999 y 2019CD-000032-0017699999 carecen de evidencia, de que el funcionario responsable general de la contratación, por parte del PPMA, haya dado el visto bueno de aceptación al cartel definitivo de contratación, en lo que respecta a las especificaciones técnicas del servicio a adquirir. Los expedientes de las otras contrataciones cuentan con el visto bueno al cartel, mediante correo del 6 de junio del 2019.
  - b) La OCS dispone en la decisión inicial de las 5 contrataciones, iniciar los trámites utilizando la modalidad de contratación directa según el artículo 139 inciso a) del RLCA, sin adjuntar en los expedientes, la prueba documental que evidencie que se está ante un proveedor único.
  - c) Los 5 expedientes de las contrataciones directas de cita, cuya conformación es responsabilidad absoluta de la Oficina de Contratación y Suministros, están ordenados en el orden procesal y



no en el orden en que los documentos fueron presentados por las partes interesadas, como señala la normativa. Los expedientes están foliados.

d) Los 5 expedientes de las compras directas de cita, llevados en SICOP por la OCS, están incompletos, ya que no incluyen los siguientes documentos: decisión inicial y el recibido del producto en la compra en la compra 2019CD-000031-0017699999.

La OCS y el PPMA incumplen, de acuerdo a sus competencias y responsabilidades, con la siguiente normativa:

## I. Ley de Contratación Administrativa:

**Artículo 40 bis.** *Obligaciones de transparencia.*

*Toda institución pública que realice cualquier tipo de contratación regulada en esta ley deberá incluir un vínculo en sus páginas web, para que la ciudadanía acceda a la página del Sistema digital unificado de compras públicas. Además, deberá publicar, en su página web y en lenguaje fácilmente comprensible a cualquier lector, al menos la siguiente información:*

**a)** *El anuncio sobre el hecho de que se ha tomado la decisión administrativa de iniciar un proceso de contratación, incluyendo los productos o servicios a contratar.*

**d)** *El oferente escogido, las razones y los criterios que justificaron su escogencia.*

...

## II. Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa

**Artículo 148 bis.** *Obligaciones de transparencia.*

*Las instituciones públicas que dispongan de página web, deberán colocar en ésta, un vínculo para acceder al Sistema Integrado de Compras Públicas. Adicionalmente, publicarán en lenguaje asequible a la ciudadanía al menos la siguiente información:*

**a)** *El anuncio sobre las decisiones administrativas de iniciar un proceso de contratación, incluyendo los productos o servicios a contratar.*

**d)** *El nombre del adjudicatario o de los adjudicatarios según se trate, así como un resumen de los criterios que justificaron su escogencia.*

*Cuando se realicen contrataciones excluidas de procedimientos de concurso, la institución contratante deberá de registrar el respectivo procedimiento en el Sistema Integrado de Compras Públicas y publicar en su página web, la información mencionada en los incisos anteriores, ...*



### III. REGLAMENTO PARA LA UTILIZACIÓN DEL SISTEMA INTEGRADO DE COMPRAS PÚBLICAS "SICOP"

#### **Artículo 7.** *Actos por realizar en SICOP.*

*Todo acto de los procedimientos de la contratación administrativa se deberán realizar por medio de SICOP, ... decisión inicial, confección del cartel, plazo máximo para recepción de ofertas, documentos adjuntos al cartel, ..., hora y fecha de apertura de las ofertas, las condiciones generales así como las especificaciones técnicas, ..., forma de pago, plazo de entrega, objeciones, modificaciones, aclaraciones, acta de apertura electrónica, estudio de admisibilidad de ofertas, indicación de la garantía de cumplimiento, indicación de la garantía de participación, recibido de la garantía del producto, ..., pago de timbres y especies fiscales, análisis ... técnico de las ofertas, ..., acto final debidamente fundamentado (adjudicación, declaratoria de desierta o infructuosa), orden de compra o pedido, ...*

### IV. Reglamento Interno de Contratación Administrativa de la Universidad Estatal a Distancia:

*Artículo 6. Son obligaciones del responsable general de la contratación las siguientes:*

*4. Brindar el visto bueno al cartel definitivo de contratación, en lo que respecta a las especificaciones técnicas del bien, servicio u obra a adquirir.*

#### **Artículo 26.** *De la Decisión Inicial.*

*La decisión inicial del procedimiento de contratación, deberá estar presente en el expediente administrativo. Para todo trámite ordinario o en los casos de materia excluida de los procedimientos ordinarios tendrá en su expediente administrativo la Decisión Inicial del Procedimiento de Contratación Administrativa.*

#### **Artículo 27.** *Del cartel.*

*Toda adquisición o venta de bienes, servicios u obras debe ser tramitada de conformidad con los términos que se definan en el cartel del concurso. En el expediente administrativo de la contratación deberá constar el visto bueno de aceptación que el Responsable General de la Contratación le brinde al cartel.*

#### **Artículo 29.** *Divulgación de los carteles.*

*La Oficina de Contratación y Suministros, deberá hacer del conocimiento de los potenciales oferentes el cartel de cada compra, así como de las Fe de Erratas, cuando correspondan, utilizando en los casos que procedan por ley los siguientes medios de comunicación: entrega directa -correo electrónico o fax, publicación en el Diario Oficial La Gaceta -cuando corresponda-, publicación en diarios de circulación nacional, SICOP y por otras vías electrónicas y telemáticas.*



**Artículo 31.** *Del expediente administrativo de contratación.*

*La conformación oficial del expediente administrativo será responsabilidad absoluta de la Oficina de Contratación y Suministros, la cual velará que este se encuentre debidamente foliado, que contenga los documentos en el mismo orden en que fueron presentados por los oferentes o interesados, o las unidades solicitantes, según los procedimientos internos establecidos al efecto. ...*

**Artículo 133.** *Forma de contratar.*

*Las materias excluidas legalmente de los procedimientos ordinarios de contratación, podrán ser objeto de negociación directa entre la Administración y el contratante, en el tanto la Administración actúe en ejercicio de su competencia y el contratante reúna los requisitos de idoneidad legal, técnica y financiera para celebrar el respectivo contrato.*

Esta situación se debe a la práctica de tramitar y ejecutar contrataciones amparadas al artículo 139 inciso a) del RLCA, sin contar con los estudios legales y técnicos requeridos en el artículo 135 de ese Reglamento, ni con la demás normativa señalada en este estudio, generando procedimientos de contratación directa irregulares, basados en excepciones que no se apegan al bloque de legalidad y debilitan el control interno institucional.

Estas acciones permiten que la OCS limite la participación de proveedores interesados en brindar este tipo de servicios y la Universidad pierde la oportunidad de analizar varias ofertas y escoger el mejor precio, en consecuencia, los procesos de contratación directa tramitados en las condiciones citadas, afectan negativamente la transparencia, confianza y credibilidad. Además, la UNED incrementa riesgos a la reputación e imagen pública ante los estudiantes, ciudadanos, proveedores y otros sujetos interesados.



### **3. CONCLUSIONES**

- 3.1** La OCS y el PPMA, de acuerdo con sus competencias, realizan los procesos de las contrataciones directas 2019CD-00031-0017699999, 2019CD-00032-0017699999, 2019CD-00054-0017699999, 2019CD-00066-0017699999 y 2019CD-00082-0017699999, sin someterse completamente a las normas y principios del ordenamiento jurídico en materia de contratación administrativa, lo que evidencia que la Administración no tiene certeza de los requerimientos necesarios para satisfacer el interés público respecto de la necesidad específica que origina la contratación directa por proveedor único. (Ref. 2.1)
- 3.2** La Auditoría Interna no puede determinar la existencia de un perjuicio económico a la UNED, máxime que los servicios profesionales en audiovisuales fueron pagados en cumplimiento de las tarifas establecidas por la Dirección Financiera; sin embargo, dada la forma o modalidad de contratación utilizada por la OCS y ante la ausencia de al menos tres ofertas, según señala el RLCA, si se determinó el incumplimiento al bloque de legalidad que rige la materia objeto de examen. ((Ref. 2.1)



#### **4. RECOMENDACIONES**

De conformidad con las competencias asignadas en el artículo 22 y el artículo 12 su inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes recomendaciones:

**A la Mag. Heidy Rosales Sánchez, Vicerrectora Ejecutiva, o quién ocupe el cargo**

- 4.1** Ordenar por escrito a la jefatura de la Oficina de Contratación y Suministros, que, a partir de la firmeza de este informe, no realice procedimientos de contrataciones directas amparadas en artículo 2 inciso d) de la Ley de Contratación Administrativa y en el artículo 139 inciso a) del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa, sin adjuntar a la decisión inicial los informes técnicos y legales que justifiquen el supuesto de prescindencia de los procedimientos ordinarios de contratación, según señala el artículo 135 del Reglamento de cita. (Plazo para implementar: 5 días hábiles a partir de la fecha de recibido del informe final.) (Ref. 2.1)
  
- 4.2** Ordenar por escrito a la jefatura de la Oficina de Contratación y Suministros, que tome acciones oportunas e inmediatas, para mejorar el control y supervisión de los procesos de compras directas tramitadas por la Oficina de Contratación y Suministros, previo a que se emitan los procedimientos requeridos. (Plazo para implementar: 5 días hábiles a partir de la fecha de recibido del informe final.) (Ref. 2.1)



## ANEXO

### Análisis de las observaciones recibidas de la Administración

Valoración de las observaciones recibidas de la Administración al informe en carácter de “Preliminar” del “**Estudio de atención de denuncia sobre varias contrataciones directas, para la prestación de servicios audiovisuales**”, Código **ACE-009-2019**; comunicadas mediante oficio OCS-432-2020 del 28 de abril de 2020, recibido en la Auditoría Interna, mediante correo electrónico del 6-5-2020.

Detalle en el Informe Preliminar	Recomendaciones 4.1 y 4.2.
Detalle de la observación de la Administración	<p>En relación con el informe preliminar ACE-009-2019, le indico lo siguiente de conformidad con las recomendaciones emitidas:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. La etapa de transición de la implementación del SICOP se dio por concluida en el 31 de julio del 2019, por lo que a partir de esa fecha toda contratación que supere el <math>\phi</math>1 000 000.00 será concursada.</li><li>2. La aplicación de la excepción de contratación por medio del artículo 2 inciso d) de la Ley de Contratación Administrativa, bajo el amparo del 139 inciso a) de su Reglamento, se tramita solamente bajo el protocolo para compras directas aprobado por el Consejo de Rectoría.</li><li>3. Si una solicitud de bienes y servicios solicita la contratación directa, sin que se adjunten los requisitos de dicho protocolo se devuelve sin el trámite correspondiente, independientemente de la “urgencia” en la atención de la necesidad que pueda manifestar una dependencia, ya sea en razón de su naturaleza, continuidad de los servicios o la compatibilidad de los bienes o servicios contratados.</li></ol> <p>... se aceptan las recomendaciones y se aclara que desde el 1 de agosto del 2019, se debe cumplir de manera estricta con los procesos ordinarios de contratación y que todo aquel que responda a la aplicación de las excepciones de ley son sometidas a la verificación y al cumplimiento de los requisitos establecidos en los procesos internos.</p>



Auditoría Interna  
Tel: 2527 2276  
Telefax: 2224 9684  
Apdo. 474-2050 / San Pedro de Montes de Oca



UNED  
UNIVERSIDAD ESTADAL A DISTANCIA  
Institución Benemérita de la Educación y la Cultura

¿Se acoge?	SÍ	<input type="checkbox"/>	NO	<input checked="" type="checkbox"/>	Parcial	<input type="checkbox"/>
Argumento(s) de la Auditoría Interna.	Las observaciones planteadas por la Administración no se oponen o contradicen lo observado y recomendado por la Auditoría en el Informe Preliminar ACE-09-2019.					